



# **ANALISA**

**1986 – 7**

## **Penyesuaian Kebijakan Ekonomi**

**Strategi, Tingkat Pertumbuhan/Perkembangan  
dan Keberhasilan Suatu Ekonomi**

**Kelesuan Pasar Minyak Internasional  
dan Kebijakan Alternatif bagi Indonesia**

**Hubungan Ekonomi antara Indonesia dan Amerika Serikat**

**Hubungan Dagang Indonesia-Cina  
dan Peranan Hongkong**

**Pemupukan Dana Melalui Perbankan:  
Kasus Sumatera Barat**

**Kajian Dinamika Sistem Pertanian sebagai Dasar Usaha  
Menuju Penganekaragaman Pangan**



# ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab*

Pande Radja SILALAH

*Dewan Redaksi*

Daoed JOESOEF  
Rufinus LAHUR  
J. PANGLAYKIM  
A.M.W. PRANARKA  
M. Hadi SOESASTRO  
Harry TJAN SILALAH  
Jusuf WANANDI  
Clara JOEWONO  
Kirdi DIPOYUDO  
Djisman S. SIMANDJUNTAK  
J. Soedjati DJIWANDONO

*Redaksi Pelaksana*

Pande Radja SILALAH  
Medelina KUSHARWANTI  
S. TJOKROWARDOJO  
Ronald NANGOI

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

*Tata Usaha*

Harga Rp 750,00 per eksemplar; langganan setahun (12 nomor, sudah termasuk ongkos kirim) Rp 9.000,00, untuk Mahasiswa Rp 6.750,00. Pesanan ke Biro Publikasi CSIS.

*Alamat*

Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160,  
Telepon 356532, 356533, 356534, 356535

# Daftar Isi

TAHUN XV, NO. 7, JULI 1986

Pengantar Redaksi	522
Strategi, Tingkat Pertumbuhan/Perkembangan dan Keberhasilan Suatu Ekonomi <i>J. PANGLAYKIM</i>	525
Kelesuan Pasar Minyak Internasional dan Kebijakan Alternatif bagi Indonesia <i>Djisman S. SIMANDJUNTAK</i>	544
Hubungan Ekonomi antara Indonesia dan Amerika Serikat <i>Bruce GLASSBURNER</i>	553
Hubungan Dagang Indonesia-Cina dan Peranan Hongkong <i>M. Hadi SOEASTRO</i>	566
Pemupukan Dana Melalui Perbankan: Kasus Sumatera Barat <i>Rustian KAMALUDDIN</i>	590
Kajian Dinamika Sistem Pertanian sebagai Dasar Usaha Menuju Penganekaragaman Pangan <i>Djoko PRAJITNO</i>	601



## Pengantar Redaksi

*Ketidakpastian mengenai besarnya fluktuasi harga minyak di pasar internasional dan adanya kepastian bahwa harga minyak tidak akan dapat lagi mencapai harga tertinggi seperti sebelumnya menuntut penyesuaian dalam pengelolaan perekonomian nasional Indonesia. Kalau sebelumnya peranan minyak sangat dominan dalam perekonomian Indonesia, maka dalam masa sekarang dan masa yang akan datang ketergantungan kepada minyak tidak dapat dipertahankan lagi. Indonesia secara sistematis harus mencari komoditi-komoditi non-minyak yang dapat dijadikan sebagai sumber devisa dan sumber bagi penerimaan negara. Untuk maksud ini, pengelolaan perekonomian nasional perlu penyesuaian yang menyangkut strategi dan/atau kebijakan. Karena pentingnya masalah ini maka ANALISA kali ini menyoroti hal yang berkaitan dengannya dengan mengambil tema "Penyesuaian Kebijakan Ekonomi."*

*Dalam tulisan pertama Almarhum J. PANGLAYKIM mengetengahkan beberapa strategi pembangunan ekonomi yang diterapkan di beberapa negara yaitu Amerika Serikat, Jepang, Korea Selatan dan Taiwan. Dalam tulisannya yang berjudul "Strategi, Tingkat Pertumbuhan/Perkembangan dan Keberhasilan Suatu Ekonomi," J. Panglaykim mengemukakan bahwa strategi pertumbuhan/perkembangan ekonomi melalui ekspor yang diterapkan oleh negara-negara yang tidak mempunyai faktor-faktor "endowments" telah terbukti berhasil. Keberhasilan negara-negara tersebut kiranya dapat merupakan pelajaran bagi Indonesia dalam menyesuaikan kebijakan dalam pengelolaan perekonomian terlebih sesudah semakin nyata bahwa minyak tidak dapat lagi dijadikan tumpuan dan Indonesia mau tidak mau harus masuk ke dalam pasar global.*

*Tulisan kedua yang berjudul "Kelesuan Pasar Minyak Internasional dan Kebijakan Alternatif bagi Indonesia" oleh Djisman S. SIMANDJUNTAK,*

ngulas faktor-faktor yang mempengaruhi pasar minyak dan akibat yang di-  
bolkannya bagi perekonomian Indonesia. Berdasarkan kajiannya, penulis  
ngemukakan penyesuaian kebijakan perlu dan dapat dilakukan oleh In-  
nesia dalam menghadapi perubahan-perubahan yang terjadi dan yang  
ngkin terjadi di masa depan.

Salah satu pasar utama bagi komoditi-komoditi ekspor Indonesia adalah  
erika Serikat. Bruce GLASSBURNER dalam tulisannya yang berjudul  
Hubungan Ekonomi antara Indonesia dan Amerika Serikat," mengemuka-  
n bahwa hubungan ekonomi Indonesia dan Amerika Serikat masih dapat  
tingkatkan. Sehubungan dengan ini penulis mengemukakan beberapa faktor  
ng berpengaruh dan yang perlu mendapat perhatian seperti sikap protek-  
onisme di Amerika Serikat, tingkat pertumbuhan ekonomi negara tersebut  
n perubahan nilai dollar.

Dalam usaha meningkatkan ekspor, dalam beberapa tahun belakangan ini  
Indonesia telah mencoba untuk memperluas pasar bagi eksportnya (diversifi-  
si). Salah satu tindakan yang dilakukan adalah memasuki pasar negara-ne-  
ra sosialis termasuk Cina. Dalam dua dekade terakhir ini hubungan dagang  
ntara Indonesia dan Cina tetap berlangsung melalui pihak ketiga -- yang  
antaranya adalah Hongkong. Oleh beberapa pengamat perdagangan tidak  
ngsung dengan Cina kurang menguntungkan bagi Indonesia sehingga ke-  
atan tersebut perlu diganti dengan perdagangan langsung. Sehubungan de-  
an ini, Hadi SOESASTRO mengkaji beberapa aspek yang berkaitan hu-  
ngan dagang antara Indonesia dan Cina. Dalam tulisannya yang berjudul  
Hubungan Dagang Indonesia-Cina dan Peranan Hongkong," penulis me-  
emukakan antara lain bahwa hubungan dagang langsung ini sifatnya tidak  
smi dan tidak dapat ditafsirkan sebagai langkah konkrit ke arah normalisasi  
ubungan diplomatik seluruhnya. Di samping itu, dikemukakan beberapa  
masalah seperti prasarana dan mekanisme perdagangan yang dalam kenyata-  
nya sangat mempengaruhi kedua belah pihak untuk memanfaatkan potensi-  
potensi yang ada serta yang muncul dalam perdagangan secara langsung.

Dalam usaha pembangunan, dana merupakan faktor yang sangat menen-  
kan. Untuk mengerahkan dana bagi usaha pembangunan pemerintah mela-  
i perbankan telah melakukan dan menerapkan beberapa tindakan yang di-  
antaranya adalah deregulasi perbankan. Dengan deregulasi perbankan ini di-  
arapkan dana akan mengalir dari masyarakat dan kemudian disalurkan un-  
k membiayai proyek-proyek pembangunan. Rustian KAMALUDDIN da-  
m tulisannya yang berjudul "Pemupukan Dana Melalui Perbankan: Kasus  
umatera Barat" mengkaji usaha pengerahan dana yang dilaksanakan oleh  
emerintah melalui sektor perbankan di wilayah Sumatera Barat. Berdasarkan  
engkajiannya ternyata bahwa sejak deregulasi perbankan pada bulan Juli



1983, arus dana yang masuk ke sektor perbankan mengalami pertumbuhan yang berarti. Penulis juga mengemukakan faktor-faktor yang menjadi penyebabnya dan beberapa hal yang berkaitan dengan usaha pengalihan dan penggunaan dana tersebut di kemudian hari.

Saham sektor pertanian dalam pembentukan PDB Indonesia sampai saat ini masih sangat besar, walaupun sejak Pelita I secara berangsur-angsur mengalami penurunan. Terjadinya penurunan saham pertanian tidak berarti bahwa sektor tersebut tidak mengalami pertumbuhan. Bahkan dapat dikatakan sektor inilah yang mengalami pertumbuhan secara mantap tetapi tingkat pertumbuhannya pada umumnya lebih lambat dari sektor lainnya. Berkaitan dengan hal tersebut, Djoko PRAJITNO dalam tulisannya yang berjudul "Kajian Dinamika Sistem Pertanian sebagai Dasar Usaha Menuju Penganekaragaman Pangan" mengemukakan bahwa dalam usaha pemenuhan kebutuhan akan sumber karbohidrat dan protein nabati, produksi pertanian khususnya tanaman pangan perlu dan dapat ditingkatkan dengan jalan penggunaan teknologi terobosan. Pendekatan yang perlu dilakukan adalah dengan melaksanakan penganekaragaman tanaman pangan melalui sistem pertanian beragam. Selanjutnya penulis mengemukakan suatu sistem yang dianggap bersifat dinamis.

Keenam tulisan yang diketengahkan dalam penerbitan kali ini belum mencakup seluruh penyesuaian kebijakan yang diperlukan dalam menghadapi "Era Pasca Minyak" yang telah mulai berlangsung. Banyak lagi penyesuaian kebijakan yang perlu dilakukan agar usaha pembangunan khususnya pembangunan ekonomi dapat mencapai sasaran yang diinginkan.

# **Strategi, Tingkat Pertumbuhan/ Perkembangan dan Keberhasilan Suatu Ekonomi\***

J. PANGLAYKIM

Dalam rangka mengembangkan perekonomiannya, suatu negara akan menerapkan strategi yang didasarkan pada kebijakan-kebijakan yang memperhitungkan kekuatan dan kelemahan yang dimilikinya seperti ditentukan oleh pimpinan negara tersebut. Maksud penerapan strategi tersebut ialah agar negara tersebut mencapai suatu tingkat pertumbuhan/perkembangan yang dapat memberikan kemakmuran kepada rakyatnya. Dalam perkembangan bisnis internasional terdapat minimal tiga strategi yaitu :

## **STRATEGI PERTUMBUHAN/PERKEMBANGAN EKONOMI YANG DIDASARKAN PADA PERMINTAAN DALAM NEGERI**

Negara-negara yang mempunyai sumber energi dan bahan mentah serta jumlah penduduknya cukup banyak, umumnya menerapkan strategi ini. Contoh yang paling baik ialah Amerika. Setelah Perang Dunia II, industri mobil dan industri yang berkaitan dengan industri mobil seperti misalnya industri komponen-komponen, industri perumahan dan sistem "federal highway," merupakan "segitiga industri penggerak pertumbuhan." Sistem jalan raya yang menghubungkan kota-kota dan desa-desa telah membantu mengembangkan industri mobil dan sebaliknya industri mobil telah memungkinkan penduduk mengembangkan daerah-daerah di pinggiran kota.

Perkembangan segitiga industri tersebut mengakibatkan perubahan dalam pemasaran produk-produk kebutuhan sehari-hari, mulai dari pasar (timbul pasar swalayan) sampai pada lembaga keuangan, serta lain-lain lembaga-lembaga jasa.

---

\* Disampaikan di Fakultas Ekonomi, Universitas Surabaya, 14 Juni 1986, dalam rangka Dies Natalis Universitas Surabaya ke-18, 1986.



Melalui penciptaan permintaan dalam negeri, perekonomian Amerika tumbuh dengan pesat, termasuk sektor industri tradisional (manufaktur) dan sektor jasa (perbankan, asuransi dan swalayan) dan lain-lain. Tetapi akhir-akhir ini, segitiga industri penggerak pertumbuhan itu tidak lagi dianggap sebagai penggerak perekonomian dan bisnis di Amerika. Perlu dicatat di sini bahwa para pelaksana pertumbuhan dan perkembangan perekonomian Amerika adalah sektor swasta yang terdiri dari berbagai jenis usaha mulai dari usaha kecil, menengah, besar bahkan raksasa, sampai dengan usaha yang terdaftar di bursa dan yang dikelola secara profesional. Dalam pelaksanaan pertumbuhan dan perkembangan tersebut, tampaknya intervensi pemerintah tidak terlalu mendalam. Sektor usaha swasta yang telah berkembang ini, telah menjadikan negaranya sebagai negara berniaga (trading nation) dalam bisnis nasional dan internasional. Dalam istilah ekonomi, perekonomian Amerika disebut "free enterprise economy," walaupun ini tidak seluruhnya benar, karena ada pendapat lain seperti yang diajukan oleh Alfred J. Chandler, Jr. dalam bukunya *Managerial Hierarchies: Comparative Perspectives on the Rise of the Modern Industrial Enterprise* (Harvard University Press, 1980). Chandler berpendapat bahwa dewasa ini usaha-usaha besar di Amerika tampaknya dikuasai oleh suatu hirarki manajemen (managerial hierarchy). Ia bahkan mengemukakan bahwa "mekanisme pasar dan harga" (invisible hand) seperti yang diajukan oleh Adam Smith, telah diganti oleh "mekanisme hirarki manajemen" (the visible hand of managerial hierarchy).

Usaha-usaha besar itu telah melaksanakan integrasi secara vertikal dan horisontal dan telah berkembang menjadi konglomerat sehingga mereka dapat menentukan harga suatu barang dan jasa yang berada di bawah kekuasaannya tanpa memperhitungkan mekanisme pasar. Dengan kata lain usaha-usaha besar tersebut telah berusaha menggantikan mekanisme pasar dan harga dengan konsep internalisasi.

Dengan melaksanakan internalisasi, konglomerat tersebut dapat menentukan pusat-pusat keuntungan dan kerugian dengan apa yang kita kenal sebagai sistem pemindahan harga (transfer pricing). Dengan demikian distorsi dalam mekanisme pasar bukan disebabkan oleh adanya campur tangan pemerintah, akan tetapi oleh usaha-usaha raksasa tersebut yang mengambil kesempatan dari keunggulan yang dimilikinya dan kenyataan bahwa mereka telah menjadi konglomerat yang bergerak secara global.

Dewasa ini, pertumbuhan dan perkembangan bisnis di Amerika mungkin kurang dilaksanakan dengan wajar, karena secara konservatif pembangunan suatu usaha memerlukan jangka waktu yang cukup lama. Dengan adanya kemungkinan "merger" dan pengambil-alihan suatu perusahaan (misalnya melalui bursa), maka mereka yang memiliki kekuatan, dana dan akses ke dana tidak

lagi merasa aman menghadapi serangan yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan besar tersebut. Tampaknya "merger" dan pengambil-alihan yang dilakukan dengan sukarela atau "unfriendly merger," merupakan strategi untuk memperbesar kelompok usaha. Caranya seringkali dilakukan dengan tidak "bersahabat." Cara "merger" dan pengambil-alihan seperti itu memang sering ditentang oleh para pucuk pimpinan, tetapi mereka tampaknya tidak mempunyai pilihan lain. Oleh karena itu kita sering melihat seorang pucuk pimpinan dalam waktu singkat harus berpindah dari satu perusahaan ke perusahaan lain. Cara "unfriendly merger" misalnya belum mungkin dilakukan di Jepang.

Demikianlah uraian secara singkat mengenai pertumbuhan/perkembangan ekonomi suatu negara yang menerapkan strategi pertumbuhan/perkembangan perekonomiannya melalui peningkatan permintaan dalam negeri.

## STRATEGI PERTUMBUHAN/PERKEMBANGAN EKONOMI YANG DIDASARKAN EKSPOR

Negara-negara yang tidak memiliki "faktor endowments" seperti misalnya karet, bijih besi, aluminium, tembaga, nikel, minyak dan LNG, umumnya mengambil strategi lain yaitu strategi yang didasarkan pada keunggulan-keunggulan yang dimiliki dan dikembangkan oleh manusia. Mereka menggunakan ketrampilan yang dimiliki oleh manusia untuk menciptakan keunggulan komparatif buatan manusia.

Negara-negara seperti Jepang, Korea Selatan, Taiwan, Singapura, Hongkong dan beberapa negara Amerika Latin yang miskin dengan sumber-sumber alam dan energi, tampaknya telah menentukan strategi lain dibandingkan dengan strategi yang diambil oleh negara-negara seperti Jerman Barat dan Amerika.

### Keunggulan Komparatif Buatan Manusia

Negara-negara yang tidak memiliki "faktor endowments" harus mengorganisasi diri sedemikian rupa sehingga mampu menciptakan keunggulan-keunggulan lain yaitu keunggulan komparatif buatan manusia. Menurut kami, mereka harus dapat mengkombinasikan dan memobilisasikan keunggulan-keunggulan tersebut dengan memberikan unsur yang dapat mendinamisasi keunggulan tersebut. Dan keberhasilan memang telah diperlihatkan oleh beberapa perusahaan, terutama perusahaan besar milik Jepang dan Korea Selatan.



Menurut penelitian kami, perusahaan-perusahaan Jepang telah berhasil mengkombinasikan keunggulan-keunggulannya di bidang :

1. manajemen; yang mereka sesuaikan dengan sejarah dan kebudayaannya;
2. teknologi dan akses ke teknologi;
3. modal dan akses ke modal dalam berbagai bentuk dan tersedianya dengan bunga yang relatif murah;
4. penciptaan jaringan nasional dan internasional/global;
5. dukungan dan ikut serta penerapan kebijakan pemerintah yang wajar dan dapat menciptakan lingkungan dan suasana bisnis yang bergairah;
6. nasionalisme yang kuat, dedikasi terhadap pekerjaan dan keinginan untuk mencapai sesuatu yang lebih baik (terutama diperlihatkan oleh Jepang dan Korea Selatan dan aspek inilah yang menjadi pendorong keberhasilan negara tersebut) dan telah didinamisasi oleh "sense of national mission," "sense of urgency."

## Jepang

Negara yang pertama-tama berhasil menciptakan keunggulan-keunggulan komparatif buatan manusia dan mengkombinasikannya serta memobilisasikannya ialah Jepang. Menurut pandangan kami, keberhasilan tersebut disebabkan adanya semangat untuk menjadikan negaranya (Jepang) nomor satu di segala bidang. Semangat "ichiban" ini terdapat di dalam kehidupan masyarakat dan bangsa Jepang mulai dari sekolah dasar sampai perguruan tinggi, juga perusahaan seperti bank sampai dengan "sogo shosha" (perusahaan raksasa). Mereka sangat memperhatikan tingkat keberhasilannya.

Philip Kotler cs, dalam bukunya *The New Competition*, mengemukakan bahwa penetrasi perusahaan-perusahaan Jepang ke pasar global dengan produk-produk seperti: pesawat TV, video, radio, mobil, sepeda motor dan lain-lain, maka dewasa ini mereka telah berhasil menyediakan berbagai produk yang tergolong produk baru hasil penemuan teknologi canggih seperti komputer, pesawat terbang, barang kosmetik, farmasi dan jasa-jasa perbankan. Menurut Kotler cs, keberhasilan Jepang dalam bidang bisnis dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Antara sektor pemerintah dan sektor usaha terdapat suatu mitra (partnership) yang erat dan mendalam. Mitra tersebut antara lain berbentuk kebijakan yang mendorong sektor usaha untuk memasuki suatu bidang usaha.

Seperti misalnya MITI, selain memberikan bimbingan kepada sektor usaha, juga seringkali menempatkan bekas petugasnya/pejabat yang menghadapi



masa pensiun sebagai pucuk pimpinan dari "sogo shosha" seperti Marubeni, Nissho Iwai, dan sebagainya.

4. Pemberian pinjaman jangka panjang dari bank dengan bunga yang relatif rendah. Kebijakan ini mungkin masih berlaku meskipun perusahaan-perusahaan tersebut dewasa ini telah memiliki kapabilitas yang jauh lebih besar untuk menarik uang dan modal dari pasar global. Mereka memiliki ratusan milyar dollar yang dapat diputar (re-cycle) di pasar global. Dengan kapabilitas tersebut mereka mengembangkan usahanya dan menjadikan uang dan modal sebagai komoditi.

Dapat kita bayangkan bagaimana mereka menempatkan puluhan milyar dollar ke dalam "treasure notes" di Amerika dengan tingkat bunga lebih tinggi daripada tingkat bunga di Jepang. Mereka pun mampu menarik mata uang asing seperti Mark Jerman dengan tingkat bunga yang lebih rendah untuk ditempatkan di negara-negara lain yang menawarkan tingkat bunga yang lebih tinggi seperti misalnya di Amerika.

Sebenarnya ada satu aspek lagi yang lebih penting yang kurang mendapat penekanan Kotler yakni kapabilitas dan akses perusahaan-perusahaan besar Jepang kepada modal dan pasar uang global. Kalau beberapa waktu yang lalu Marubeni, Nissho Iwai misalnya hanya memiliki satu atau dua bank utama, maka dewasa ini mereka mempunyai hubungan dengan lebih dari seratus bank dan lembaga keuangan internasional dan mereka telah mampu menarik modal dan uang, langsung dari pasar uang dan modal internasional. Bahkan sebagian besar dari perusahaan-perusahaan itu dapat digolongkan sebagai "triple A."

Kemampuan akses mereka ke pasar uang dan modal telah demikian tinggi sehingga masalah pembiayaan/permodalan dan surplus dollar dalam neraca perdagangannya dengan Amerika khususnya yang telah mencapai ratusan milyar tersebut dilihat sebagai kekuatan yang mereka kembangkan selama lebih kurang 25 tahun.

Berdasarkan penelitian yang diadakan oleh The Economist, Citicorp memang masih menduduki peringkat teratas, disusul oleh sedikitnya 3 lembaga keuangan Jepang yaitu Daichi Kangyu Bank, Fuji Bank, dan Sumitomo Bank dan di peringkat ketujuh adalah Bank of Amerika (lihat Tabel).

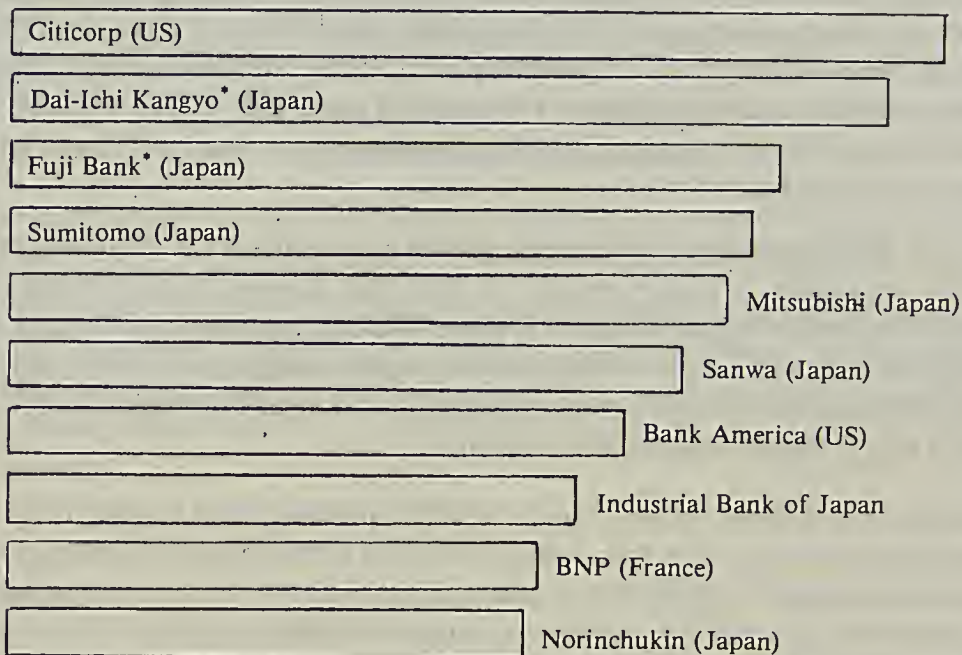
Dari urutan peringkat lembaga keuangan internasional dan dengan memasukkan "sogo shosha" ke dalam perhitungan, yang dalam kenyataan telah berfungsi sebagai semi-bank, maka dapat dikatakan bahwa lembaga-lembaga keuangan Jepang sangat dominan dan penetrasi mereka dalam dunia keuangan (sektor perbankan dan finansial) telah merupakan suatu kenyataan.

# WORLD'S LARGEST BANKS (Assets, \$ bn)

— World's largest banks (Assets, \$bn)

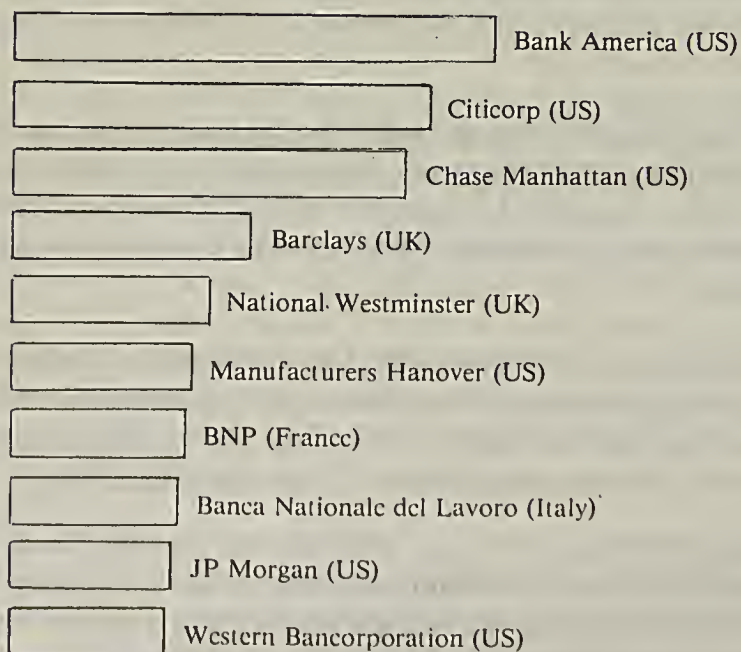
0 20 40 60 80 100 120 140 160 180

1985



\*September 30th

1970 (at 1985 prices)\*



\*Adjusted by Industrial countries' consumer prices.

Sumber: "Company Reports," *Fortune*.



Kesabaran dan keuletan para manajer perusahaan Jepang untuk memperoleh bagian dari pasar (market share) dan menunggu lima sampai dua puluh tahun untuk dapat memperoleh keuntungan bersifat jangka panjang. Menurut pandangan kami, kesediaan Jepang menunggu kesempatan yang baik untuk memasuki suatu pasar adalah merupakan bagian dari sistem manajemennya yang berbeda dengan sistem manajemen perusahaan Barat.

Sistem manajemen Jepang sangat erat berkaitan dengan loyalitas, pekerjaan seumur hidup dan senioritas pada beberapa perusahaan besar. Sistem manajemen mereka belum dapat menerima sepenuhnya mobilitas (berpindah-pindah) yang berorientasi ke arah pencarian promosi. Bila mobilitas terjadi di kalangan pekerja Jepang, ini akan berorientasi pada pencarian usaha sendiri.

Sistem manajemen di atas memungkinkan perusahaan-perusahaan besar Jepang mempertahankan suatu tim kerja dari sejak lulus perguruan tinggi sampai pensiun. Dengan demikian tim tersebut memiliki rasa tanggung jawab kolektif dan kesabaran yang tinggi. Mereka menunggu saat yang baik dan tepat untuk dapat menembus pasar baru dan memetik hasilnya seperti yang diharapkannya. Seperti misalnya, mereka menunggu saat yang baik untuk merebut pasar kendaraan bermotor/mobil di Indonesia dan dengan tekun mengusahakan agar kendaraan bermotor merk lain hilang dari pasaran. Demikian juga halnya strategi pemasaran produk-produk Jepang lainnya. Setelah mereka merasa dapat mendominasi pasar suatu negara, maka mereka berusaha menarik manfaat dari penjualan komponen/suku cadang.

Dewasa ini pasar kendaraan bermotor dan barang-barang elektronik dapat dikatakan didominasi oleh produk-produk buatan Jepang. Bagi perusahaan-perusahaan Jepang yang paling penting adalah merebut/menguasai pasar dan kemudian mempertahankan dan kalau dapat memperbesar bagian pasar (market share) tersebut.

Sebagai langkah pertama yaitu mereka berusaha mempertahankan volume penjualannya. Falsafah yang dianut oleh perusahaan-perusahaan Jepang ini mempunyai berbagai konsekuensi, misalnya dalam pencarian mitra (partner) nasional, mereka tentu mencari mitra (partner) yang telah memiliki reputasi di bidang pemasaran. Tidaklah mengherankan bila di ASEAN, termasuk Indonesia, mereka mencari mitra usaha yang secara finansial tergolong kuat.

Pada tingkat kedua, setelah perusahaan-perusahaan Jepang itu mendominasi pasar, mereka cenderung untuk mengganti "partner"-nya, bila mereka menganggap "partner" tersebut tidak lagi dapat memenuhi harapan mereka. Ini tentu akan mengundang persengketaan yang tidak jarang dapat melibatkan lembaga pemerintahan.



4. Pemberian perhatian yang berlebihan kepada kualitas produk dan pemberian pelayanan termasuk pelayanan purna jual. Fanatisme ini mungkin disebabkan beberapa waktu yang lampau produk-produk Jepang masih dianggap produk murahan dan kurang bermutu (cepat rusak).
5. Pembuatan produk yang bersifat padat modal dan perhatian pada peningkatan produktivitas.

Menurut Kotler cs., kompetisi baru ini memiliki karakter-karakter/sifat-sifat sebagai berikut:

1. Kelompok kerja yang berkualitas tinggi, disiplin, trampil dengan upah yang relatif lebih rendah dibandingkan dengan para pekerja di Barat. Kesimpulan Kotler ini mungkin tidak seluruhnya benar. Kita harus memperhitungkan pula berbagai fasilitas yang disediakan oleh perusahaan-perusahaan Jepang seperti, asrama, perumahan, persiapan menghadapi pensiun dan lain-lain. Dilihat dari "take home pay" yang diterimanya, mungkin pendapat Kotler ada benarnya, tetapi kita harus melihat sebagai suatu paket untuk suatu masa kerjanya.
2. Hubungan antara pimpinan (manajemen) dan pekerja lebih bersifat hubungan keluarga dan kooperatif. Serikat pekerja hanya didasarkan pada "company unions."
3. Para pekerja berorientasi kepada teknologi canggih sehingga mereka mampu menciptakan daya saing dalam menghadapi produk-produk negara-negara industri lainnya. Perlu ditambahkan pula bahwa perkembangan teknologi berlangsung dengan sangat cepat, sehingga masa kelangsungan suatu produk (product life cycle) yang dahulu dapat mencapai 2 sampai 4 tahun, dewasa ini mungkin hanya bertahan dalam waktu 6 bulan.
4. Para investor bersedia menerima pengembalian investasi yang relatif lebih rendah, tetapi disebar dalam jangka waktu yang lebih panjang. Ini memang sesuai dengan falsafah manajemen perusahaan Jepang yaitu memasuki pasar dan menanti hasilnya dalam jangka panjang.
5. Berbagai bentuk subsidi dan pengarahan diberikan oleh instansi-instansi pemerintah kepada sektor-sektor bisnis. Mereka menggunakan konsep "administrative guidance." Pada dasarnya konsep ini adalah suatu bentuk daripada "planning." Bantuan lain misalnya Kementerian Industri dan Perdagangan (MITI) menyediakan dana untuk riset dan perkembangan, dan hasilnya menjadi milik nasional dan dinikmati oleh sektor usaha.
6. Pemberian proteksi pada produk-produk nasional oleh Pemerintah Jepang terhadap produk-produk luar negeri. Tetapi Amerika terus-menerus menekan Jepang untuk meningkatkan impornya dan Jepang sudah melakukannya melalui berbagai paket liberalisasi. Beberapa pengamat Jepang berpenda-

pat bahwa secara resmi Jepang mengurangi tarif dan kendala-kendala non-tarif, tetapi langkah-langkah proteksi yang terselubung kepada produk-produk nasional akan tetap mengatasi tindakan resmi tadi.

Berbagai konsep dan strategi pemasaran canggih yang ditetapkan sektor bisnis Jepang. Mereka juga terus memperbaiki berbagai konsep pemasaran yang mula-mula dikembangkan oleh negara-negara industri lain. Dengan demikian mereka dapat mengidentifikasi kesempatan-kesempatan untuk memasuki pasar dan berkonfrontasi dengan pesaingnya, untuk kemudian mendominasi pasar dan mempertahankan "market share"-nya.

Kotler cs. berkesimpulan bahwa keberhasilan Jepang merupakan refleksi kombinasi dan mobilisasi: (1) neo merkantilisme; (2) pengarahan pemerintah; (3) perencanaan jangka panjang; dan (4) penciptaan pekerjaan seumur hidup dan peningkatan kekayaan nasional. Dari konsep ini kita melihat bahwa Jepang telah bertindak sebagai "negara berniaga" (trading nation) yang pelaksanaannya diserahkan kepada perusahaan-perusahaan swasta, yang sebagian besar terdaftar pada bursa dan dikelola secara profesional bersama-sama dengan usaha-usaha yang berada di bawah kekuasaan kelompok keluarga (misalnya Toyota di bawah keluarga Toyoda).

### Korea Selatan dan Taiwan

Keberhasilan Jepang tampaknya telah mengilhami Korea Selatan untuk mengikuti jejaknya sebagai negara yang memiliki kekuatan ekonomi global. Di pihak lain, Taiwan pun ingin menjadi negara yang perekonomiannya berkembang.

Kedua negara yang dapat digolongkan sebagai negara yang tidak memiliki sumber-sumber energi dan sumber-sumber alam ini, sama-sama menerapkan strategi pertumbuhan/perkembangan perekonomian berdasarkan ekspor, hanya model penerapannya yang berbeda (*The Asian Wall Street Journal*, 7 April 1986).

Perekonomian Korea Selatan, seperti halnya di Jepang, dikuasai oleh beberapa kelompok usaha besar seperti misalnya Hyundai, Ssangyong, Lucky, Daewoo dan Samsung. Bagi mereka pencarian pasar baru lebih penting daripada pencarian keuntungan, sementara pemerintah hanya bertindak sebagai "orchestrator."

Taiwan, di pihak lain, merupakan negara yang mempunyai banyak sekali perusahaan berukuran menengah dan pemerintah tampaknya tidak terlalu ba-



nyak ikut campur tangan langsung. Keuntungan usaha individual mendapat prioritas pertama.

### *Konsep Kekayaan (wealth) Kedua Negara ini Berbeda*

Korea Selatan seperti halnya Jepang, lebih menekankan pada konsep "national wealth" (negara kaya). Sementara Taiwan lebih menekankan pada "individual wealth" (perseorangan yang kaya). Perbedaan konsep kekayaan tersebut akan dan telah menimbulkan konsekuensi pada manajemen usaha dengan konsep keuntungan, sikap dan perilaku para manajer profesionalnya. Misalnya di Jepang dan Korea Selatan, masalah pencarian keuntungan pribadi tidak terlalu menyolok dibandingkan dengan di Taiwan. Perusahaan-perusahaan di Korea Selatan baru sebagian kecil saja yang "go public," sedangkan perusahaan-perusahaan di Taiwan diperkirakan masih dikuasai oleh kelompok-kelompok keluarga. Sedangkan di Jepang usaha-usaha besar sudah "go-public."

Apakah peran yang dimainkan oleh pemerintah kedua negara itu wajar? Sampai beberapa jauhkah kekuatan mekanisme harga dan pasar dapat dan boleh berfungsi? Apakah tujuan perkembangan dan pertumbuhan perekonomian kedua negara ini? Kedua negara ini tampaknya berkeinginan menjadi negara-negara industri yang kuat. Mereka sangat berminat dalam bisnis mobil. Dalam hal ini, Korea Selatan sudah lebih agresif dan terbukti dengan didirikannya pabrik-pabrik mobil di Kanada. Selain dalam bisnis mobil, mereka juga berminat mencari posisi dalam pasar global industri baja dan semi konduktor. Taiwan yang tampaknya menilai dirinya seperti negara Swiss dan Swedia, tidak terlalu memacu pertumbuhan dan perkembangan perekonomiannya selaju Korea Selatan yang dalam hal ini ingin mengikuti jejak Jepang.

Taiwan menganggap cukup baik dengan mencapai tingkat kehidupan yang cukup tinggi dibandingkan dengan negara-negara Asia lainnya, meskipun belum berhasil mengembangkan industrinya menjadi industri raksasa. Korea Selatan sering disebut-sebut sebagai negara yang memiliki keajaiban kedua (the second miracle) setelah Jepang, atau disebut sebagai Jepang kedua.

Ada yang berpendapat bahwa model pertumbuhan/perkembangan perekonomian yang diterapkan oleh Taiwan lebih masuk akal dan lebih wajar. Dengan ribuan perusahaan kecil dan menengah, negara ini memiliki lebih banyak kesempatan untuk berhasil. Perusahaan-perusahaan tersebut secara perseorangan, masih tergolong konservatif. Mereka mengetahui bahwa mereka tidak dapat mencapai keberhasilan itu sendiri-sendiri tetapi harus dilakukan secara kolektif. Inilah yang dianggap perekonomian negara yang lebih merata.



Korea Selatan dilihat sebagai negara yang "untung-untungan." Mereka menentukan target produksi dan untuk mencapai target itu mereka meminjam dalam jumlah besar untuk mendirikan pabrik-pabrik modern. Bila industri yang akan menghasilkan produk itu efisien karena "economies of scale" maka hasilnya pun akan cukup menggembirakan. Beberapa produk negara ini misalnya "microwave oven," "video-tape recorder" dan lain-lain, telah berhasil menembus pasar Amerika. Taiwan di pihak lain, kurang agresif dalam pemasaran sehingga produknya tertinggal.

Salah satu pabrik kendaraan bermotor Korea Selatan, Hyundai Corp., telah menciptakan mobil "sub-compact" yang mulai dipasarkan di Amerika. Dalam hal ini Taiwan juga tertinggal, karena Taiwan belum mempunyai kemampuan mengekspor. Pemerintah Korea Selatan tampaknya membatasi pendirian pabrik mobil, kalau tidak salah hanya dua pabrik yang diperkenankan. Sebaliknya di Taiwan terdapat 6 pabrik kendaraan bermotor, tetapi mereka tidak dapat memenuhi target produksi dan tidak memiliki "economies of scale." Taiwan tidak kehilangan akal. Ia memberikan perhatian pada industri pembuatan komponen-komponen dan dalam tahun 1985 negara tersebut telah berhasil mengekspor komponen senilai US\$500 juta. Di Indonesia misalnya, banyak komponen/suku cadang kendaraan bermotor buatan Jepang yang diimpor dari Taiwan yang harganya jauh lebih murah dibandingkan dengan komponen/suku cadang asli (Jepang).

Keuntungan perusahaan Korea Selatan memang sangat menarik, tetapi kerugian yang dapat diderita oleh mereka pun dapat dikatakan besar. Seperti misalnya, tiga kelompok usaha besar Korea Selatan yang telah melakukan investasi masing-masing sebesar US\$1 milyar dalam industri semi-konduktor berteknologi tinggi, tetapi sampai kini hasilnya belum tampak.

Perusahaan-perusahaan industri Taiwan memang tidak sebesar perusahaan-perusahaan industri Korea Selatan, tetapi perusahaan industri Taiwan lebih cerdik dalam mencari kesempatan di pasar internasional misalnya dengan membuat barang-barang "intermediate." Bagi Taiwan, industri yang relatif kecil tetapi lebih merata merupakan dasar yang sehat dan kokoh, karena dengan demikian kekuatan ekonomi kian tersebar secara lebih merata. Perseorangan pun mempunyai lebih banyak kesempatan untuk maju dan berhasil. Penghasilan per kapita Taiwan adalah US\$2,000 atau 50% lebih tinggi daripada penghasilan per kapita Korea Selatan.

Dibandingkan dengan Korea Selatan, neraca pembayaran Taiwan mengalami surplus. Hutang luar negeri Taiwan lebih kecil dibandingkan dengan hutang Korea Selatan (antara US\$40-50 milyar) dan cadangan devisa Taiwan demikian tingginya, kira-kira tiga kali Korea Selatan, sehingga para petugas

keuangan di negara tersebut mendapat kesulitan memproduktifkan surplus tersebut. Taiwan juga dianggap berhasil menstabilkan harga di dalam negeri dan nilai mata uangnya.

### *Gaya Perkembangan/Pertumbuhan Perekonomian*

Setiap negara tentu mempunyai gaya perkembangan/pertumbuhan perekonomiannya, misalnya gaya yang diperlihatkan oleh Lee Kuan Yew berbeda dengan gaya dari Dr. Mahathir atau Chun Doo Hwan. Ambisi Korea Selatan untuk menjadi negara besar dan menciptakan perekonomian yang kuat/unggul, telah mengakibatkan kekuatan ekonomi berpusat pada kelompok-kelompok usaha tertentu dan hutang luar negeri meningkat. Keputusan negara ini untuk terjun ke industri berat dalam tahun-tahun 1970-an menyebabkan kelebihan kapasitas dalam industri pembuatan kapal, konstruksi, mesin-mesin dan lain-lain. Korea Selatan dianggap masih lemah dalam suplai komponen produknya dan produk-produk "intermediate."

Hal ini mungkin disebabkan karena mudahnya mereka memperoleh pinjaman luar negeri, sehingga pengusaha-pengusaha besar di negara ini berani meminjam dalam jumlah yang tidak kecil. Sebaliknya pengusaha-pengusaha Taiwan lebih berhati-hati.

Sikap Taiwan yang lebih berhati-hati dan pertumbuhan yang relatif seimbang memang mempunyai kelemahan, yang baru terasa setelah dunia global berada dalam perubahan yang bersifat fundamental. Proliferasi industri Taiwan memberikan fleksibilitas tetapi tidak cukup memiliki kekuatan/keunggulan dan mekanisme kepada usaha-usaha tersebut untuk menjadi "pemain" dengan peranan yang berarti dalam pasar global.

Hal ini disebabkan karena pengusaha-pengusaha Taiwan lebih bersifat individualistis dan berpusat pada keluarga sehingga mereka berpendapat tidak perlu menciptakan suatu "Taiwan Incorporation."

Di Korea Selatan terdapat sekitar 7.000 perusahaan dagang umum, tetapi hanya sembilan di antara mereka yang menguasai 50% dari seluruh ekspor Korea Selatan. Keadaan ini hampir sama dengan keadaan di Jepang. Sembilan Sogo Shosha Jepang di tahun 1985 memperlihatkan volume perdagangan lebih kurang US\$400 milyar. Konglomerat di Korea Selatan yang dinamakan "chaebol" berfungsi hampir sama seperti Sogo Shosha di Jepang. Di antara sembilan Chaebol itu, Hyundai Corporation adalah yang terbesar. Ekspor yang ditanganinya bernilai US\$3.980 milyar dalam tahun 1985. Perusahaan ini biasa bertindak sebagai pemimpin kelompok perusahaan yang terdiri dari berbagai jenis



industri. Para pengamat ekonomi di negara tersebut berpendapat bahwa konsentrasi ekonomi pada sembilan "chaebol" tersebut dianggap kurang sehat.

Di pihak lain, di Taiwan terdaftar tidak kurang dari 60.000 perusahaan dagang. Salah satu yang terbesar ialah E-Hsin International Corporation dengan jumlah ekspor yang ditanganinya senilai US\$264 juta. Sebuah perusahaan ekspor di negara ini mungkin terdiri dari seorang "boss," beberapa pegawai termasuk istri dan anak-anaknya sendiri, sebidang ruang kantor dan peralatan komunikasi seperti pesawat telepon, teleks dan sebagainya.

GNP Korea Selatan dengan penduduk sebanyak 40 juta mencapai US\$83 milyar, sementara Taiwan yang berpenduduk 10 juta, mempunyai GNP sebesar US\$42 milyar.

### *Kebijakan Ekspor*

Kebijakan ekspor Korea Selatan maupun Taiwan sama-sama ditentukan oleh pemerintah tetapi perkembangannya tidak sama. Pemerintah Korea Selatan sejak awal telah mengatur, memilih dan membantu/mendorong pengusaha yang berbakat, trampil, dan mempunyai harapan/masa depan untuk menjadi pengusaha besar. Para pemimpin pemerintah di Seoul sangat berambisi menciptakan mekanisme yang tidak berbeda dari mekanisme yang dipakai oleh Sogo Shosha. Pengusaha-pengusaha yang terpilih diberi berbagai fasilitas seperti kredit dengan bunga murah dari bank-bank pemerintah (catatan: bunga kredit di pasar bebas jauh lebih tinggi daripada bunga bank pemerintah). Sedangkan bank-bank pemerintah meminjam dari bank-bank internasional sehingga tidak mengherankan bila kredit murah itu sering digunakan untuk keperluan-keperluan lain yang tidak sesuai dengan tujuan pemerintah seperti berspekulasi dalam pembelian "properties" misalnya. Dapat dikatakan Pemerintah Korea Selatan yang memimpin, dan para pengusaha menjalankan apa yang diperintahkan. Banyak skandal terungkap dalam hal penyalahgunaan dana-dana.

Di Taiwan, tokoh-tokoh politik Kuomintang yang masuk ke negara tersebut pada tahun 1949; memegang kekuasaan pemerintahan. Mereka yang mencari uang dan keuntungan, untuk kemudian diserahkan kepada penduduk Taiwan yang sudah menetap jauh sebelum orang-orang Kuomintang datang. Tampaknya terdapat semacam persetujuan tidak tertulis bahwa politik dikuasai oleh orang-orang Kuomintang dan bisnis dipegang oleh penduduk Taiwan.

Dalam hal pertumbuhan/perkembangan, Taiwan cenderung memilih pertumbuhan yang lebih merata. Maksud pertumbuhan lebih merata tersebut



ialah agar masalah-masalah politik tidak akan mengguncangkan stabilitas di dalam negeri. Pertumbuhan/perkembangan lebih banyak dibiayai oleh tabungan dalam negeri dan penanaman modal. Sementara itu, Korea Selatan lebih menekankan pada pertumbuhan cepat, seperti misalnya pada awal tahun 1980-an Seoul mulai menerapkan kebijakan-kebijakan yang bertujuan memulihkan mekanisme harga dan pasar dan kurang menekankan pada perekonomian terencana. Namun demikian kebijakan tersebut tidak dapat mengurangi campur tangan pemerintah yang sudah dimulai sejak tahun 1960-1970-an.

### *Pengabdian kepada Misi Nasional*

Para petugas pemerintah Korea Selatan menganjurkan kepada para pengusaha agar "mengabdikan kepada misi nasional." Para pengusaha diharapkan dapat mengikuti dan melaksanakan program pemerintah. Para eksekutif perusahaan-perusahaan sering merasa bahwa mereka seolah-olah petugas pemerintah. Mereka menjadi agak fanatik misalnya: tidak mau menghisap rokok buatan luar negeri. Seorang pegawai negeri yang kedapatan menghisap rokok buatan luar negeri dapat diberhentikan dari pekerjaannya. Mereka juga tidak main golf bila pemerintah sedang menghadapi krisis. Dengan kata lain mereka turut prihatin. Perilaku ini sebenarnya tidak mengherankan, karena tidak jarang para pengusaha diikutsertakan dalam misi-misi pemerintah resmi.

Di pihak lain, para pengusaha Taiwan kadang-kadang kurang kooperatif dengan sektor pemerintah. Dalam tahun 1984 (menurut laporan Asian Wall Street Journal), Pemerintah Taiwan berusaha mengendalikan ekspansi industri serat polyester yang mengalami masa jaya ekspor ke RRC. Pemerintah Taiwan berusaha meyakinkan para pengusahanya akan bahayanya "over expansion." Tetapi peringatan tersebut tampaknya tidak dihiraukan oleh para pengusaha.

Di Korea Selatan, beberapa waktu yang lalu bila suatu industri tidak mengikuti kehendak pemerintah, maka pemerintah dapat menghentikan pemberian kreditnya. Tetapi dengan adanya akses ke pasar modal dan uang internasional dewasa ini, penghentian pemberian kredit tampaknya tidak akan mempengaruhi sikap para pengusaha tersebut.

Setiap negara memang memiliki keinginan dan persepsi sendiri-sendiri. Ada yang berpendapat bahwa Korea Selatan sebaiknya memperkuat industri-industri kecil dan menengah agar memiliki dasar yang kuat sehingga dapat melaksanakan program pemerataan di bidang ekonomi. Sebaliknya beberapa kelompok usaha di Taiwan berpendapat bahwa alangkah baiknya bila Taiwan dapat membentuk konglomerat yang lebih besar agar dapat bersaing di pasar internasional dengan efektif. Ketidakberadaan konglomerat dianggap menyulitkan keberhasilan penampilan mereka di pasar internasional.

### *Perubahan Kebijakan?*

Sejak awal tahun 1980-an Korea Selatan berusaha memperkuat industri-industri kecil dan menengah. Sektor ini dianggap sudah waktunya mendapat perhatian khusus karena sebelumnya perhatian hanya ditujukan kepada sektor industri besar. Korea Selatan menyediakan tidak kurang dari 200 industri untuk dimanfaatkan oleh industri-industri kecil dan menengah. Untuk masuk ke sektor industri yang disediakan untuk industri kecil/menengah itu, industri besar harus mendapat izin khusus terlebih dahulu. Misalnya suatu perusahaan yang ingin mendirikan pabrik penghasil sarung tangan berhubung kegiatan usahanya memerlukan banyak sarung tangan. Dewasa ini tidak mungkin mendapat izin untuk mendirikan pabrik tersebut karena ini dianggap dapat mematikan industri-industri kecil dan menengah. Dalam hubungan ini, pemerintah juga menganjurkan bank-bank memberikan kredit kepada industri-industri kecil tersebut, bahkan bank-bank yang memberikan kredit mendapat perangsang dalam hal pajak. Tetapi dalam kenyataan pelaksanaan program pemberian kredit ini kurang berhasil bahkan menurun sejak tahun 1982.

Sementara itu Pemerintah Taiwan menganjurkan agar perusahaan-perusahaan di negara tersebut mengadakan "merger" untuk menciptakan usaha-usaha yang lebih besar. Pemerintah memberikan berbagai perangsang dan keuntungan kepada perusahaan yang mengekspor di atas suatu jumlah tertentu. Pada tahun 1979, hanya ada tiga perusahaan yang tergolong "general trading firm." Jumlah ekspor mereka sekitar US\$564 juta atau hanya 1,9% dari seluruh ekspor Taiwan (catatan: bandingkan dengan "Sogo Shosha" di Jepang dan "Chaebol" di Korea Selatan, yang menguasai lebih 50% dari ekspor Jepang/Korea Selatan). Beberapa di antara "general trading firm" telah dicabut izinnya karena tidak mencapai suatu tingkat ekspor yang ditentukan untuk memperoleh insentif atau fasilitas dari pemerintah.

### *Kendala-kendala ke Arah Pembentukan Kelompok Besar*

Salah satu kendala yang tampak sulit diatasi ialah individualisme kelompok Tionghoa. Kelompok ini lebih berminat menjadi "boss" (tauke) usahanya sendiri atau usaha keluarga daripada menjadi direktur utama atau pimpinan sebuah perusahaan besar dengan sedikit saham atau menjadi profesional.

Salah seorang tokoh Biro Perencanaan Taiwan, sejak bertahun-tahun yang lalu berusaha meyakinkan para pengusaha di negara itu untuk mengadakan merger dengan kelompok usaha yang lebih besar, misalnya China Steel Corp., berusaha menggabungkan lebih dari 200 perusahaan/pabrik baja menjadi tiga atau empat perusahaan besar yang lebih efisien. Ia telah mengadakan ratusan



kali pertemuan selama dua tahun, namun belum memberikan hasil, karena sebagian besar dari para pemilik itu tidak bersedia meniadakan independensinya.

## STRATEGI PERTUMBUHAN/PERKEMBANGAN MELALUI PENJUALAN

Strategi ini diterapkan oleh negara-negara yang karena perkembangan sejarahnya menjadi pensuplai bahan-bahan mentah seperti karet, timah, kelapa sawit, beras, gaplek, bauksit, tembaga, dan lain-lain. Negara-negara yang menerapkan strategi ini antara lain: Malaysia, Thailand, Indonesia. Bahan-bahan mentah tersebut umumnya dijual melalui perantara. Beberapa di antara produk-produk tersebut akhir-akhir ini mungkin sudah dipromosikan secara lebih sistematis.

Dewasa ini pasar internasional untuk bahan-bahan mentah sedang mengalami kelesuan/kemunduran karena bukan saja bahan-bahan tersebut dipasarkan dalam keadaan belum diolah, juga karena adanya bahan-bahan substitusi hasil penemuan baru di bidang teknologi canggih. Misalnya penemuan serat optik menyebabkan penggunaan tembaga menurun. Perubahan struktural dalam permintaan minyak antara lain disebabkan oleh adanya sumber energi alternatif dan berbagai cara konservasi dan penghematan.

Penemuan baru di bidang teknologi tampak tertuju ke arah interdependensi baru. Negara-negara industri dengan keberhasilan mereka dalam mengembangkan teknologi tinggi semakin kurang bergantung kepada suplai bahan-bahan mentah dan energi dari negara-negara berkembang. Ini jelas sangat mempengaruhi negara-negara pensuplai tersebut, misalnya arah investasi tidak lagi kepada industri-industri yang didasarkan pada bahan-bahan mentah (resource-based industries), tetapi lebih diarahkan kepada industri-industri yang menggunakan teknologi tinggi.

Pelaksanaan strategi penjualan ini umumnya dilakukan oleh usaha-usaha kecil dan menengah yakni para pengeksport hasil-hasil perkebunan pemerintah swasta, dan rakyat. Para pengeksport ini bertujuan menjual hasil-hasil pertanian seperti karet, kelapa sawit, vanili, dan lain-lain. Menjual bahan-bahan mentah memang jauh lebih mudah karena pembeli yang terdiri dari pembeli tradisional atau perantara (broker) sudah tersedia. Di antara perantara-perantara itu ada yang mempunyai perwakilan yang akan berkeliling dari kota ke kota di Indonesia. Dilihat dari sudut nasional, di antara perkebunan-perkebunan tersebut (pengeksport) yang relatif besar adalah perkebunan milik pemerintah (PNP) dan perusahaan pertambangan seperti PN Pertamina, PN Timah



PN Aneka Tambang. Dalam bidang ekspor, campur tangan pemerintah dapat dikatakan tidak demikian mendalam seperti sebelum tahun 1985. Misalnya: campur tangan Direktorat Bea Cukai diperkecil dan diambil-alih oleh SGS.

Strategi penjualan tampaknya tidak akan membawa para pengeskor itu ke tingkat pertumbuhan pesat, sehingga Indonesia sudah harus mencari jalan lain yaitu merumuskan strategi pertumbuhan/perkembangan ekonomi melalui ekspor. Strategi ini harus dilihat sebagai strategi nasional, karena harus dilaksanakan oleh aparat pemerintah, birokrasi dan masyarakat bisnis. Dan untuk merumuskan strategi tersebut, pengalaman seperti yang kami ajukan pada halaman-halaman sebelumnya mungkin akan dapat digunakan sebagai masukan.

## IKHTISAR

Dalam makalah singkat ini, kami mengajukan beberapa strategi yang diterapkan oleh negara-negara industri, negara-negara industri baru (NICs), dan negara-negara berkembang untuk mencapai pertumbuhan/perkembangan perekonomian nasional. Tiga strategi tersebut ialah :

1. Strategi pertumbuhan/perkembangan ekonomi melalui peningkatan permintaan di dalam negeri. Strategi ini diterapkan di Amerika.
2. Strategi pertumbuhan/perkembangan ekonomi melalui ekspor yang diterapkan dan terbukti keberhasilannya oleh negara-negara yang tidak mempunyai faktor-faktor "endowments" seperti misalnya Jepang, Korea Selatan, Taiwan, dan sebagainya.
3. Strategi pertumbuhan/perkembangan ekonomi melalui penjualan. Negara-negara yang menerapkan strategi ini ialah negara-negara berkembang yang dilihat dari sudut sejarah dan struktur perekonomiannya masih berfokus pada kegiatan-kegiatan suplai bahan mentah dan sumber energi. Negara-negara ini tampaknya harus berkeyakinan bahwa pada suatu waktu mereka harus mengubah strategi tersebut dengan strategi pertumbuhan/perkembangan ekonomi melalui ekspor.

Yang menarik ialah bahwa negara-negara yang menempatkan diri sebagai "negara berniaga" (trading nation) seperti Amerika, Jepang, Korea Selatan, Taiwan, telah berhasil mencapai suatu tingkat pertumbuhan/perkembangan ekonomi dan bisnis nasional yang dapat memberi kemakmuran kepada rakyat dan bangsanya. Untuk melaksanakan strategi tersebut dan menjadi "negara berniaga," mereka menggunakan gaya manajemen dan mengkombinasikan keunggulan yang berbeda-beda meskipun tujuannya hampir sama yaitu menja-

dikan negaranya kaya. Yang berbeda ialah konsep perilaku para pelaksana yang akan mempunyai dampak yang berbeda-beda pada cara mengorganisasi diri untuk mencapai pertumbuhan/perkembangan itu. Konsep yang diterapkan oleh Jepang dan Korea Selatan ialah bahwa keuntungan yang mereka peroleh adalah untuk negara (national wealth), sedangkan konsep yang dipakai oleh Taiwan ialah bahwa keuntungan yang mereka capai menjadi milik individu (individual wealth). Akibat penerapan konsep kekayaan tersebut, Jepang dan Korea Selatan dapat menciptakan kekuatan ekonomi dengan mengkombinasi dan memobilisasi keunggulan-keunggulan dan dinamika "pengabdian kepada misi nasional." Konsep tersebut juga memungkinkan dua negara tersebut memupuk kelompok-kelompok usaha besar. Dengan demikian kekuatan ekonomi terpusat pada kelompok-kelompok usaha besar tersebut. Konsep "negara berniaga" memungkinkan pembentukan Japan Incorporation dan/atau Korea Incorporation. Menjadi pelaksana penting, berarti dan terpandang dalam perekonomian dan pasar internasional, merupakan persepsinya. Untuk mencapai tujuan tersebut mereka bersedia berkorban.

Perbedaan antara kelompok-kelompok usaha besar Jepang dan Korea Selatan ialah bahwa kelompok usaha besar Jepang terdiri dari perusahaan-perusahaan yang terdaftar pada bursa (full fledge publicly listed) dan dikelola secara profesional. Sedangkan sebagian besar perusahaan-perusahaan di Korea Selatan masih milik keluarga dan belum sepenuhnya "go public." Perusahaan-perusahaan besar di negara ini umumnya belum "full fledged public listed company" karena pihak pendiri/keluarga masih sangat berkuasa dan persentase pemilikan saham oleh kalangan di luar keluarga terlalu kecil untuk memiliki suara yang menentukan. Di negara ini perhatian mulai ditujukan kepada usaha-usaha kecil dan menengah dengan memberikan berbagai fasilitas kredit. Tetapi program pemberian kredit itu tampaknya kurang berhasil. Ini terbukti dari turunnya pemberian kredit pada tahun 1983.

Sementara itu, gaya manajemen yang diperlihatkan oleh Taiwan menciptakan pertumbuhan/perkembangan yang lebih merata karena konsep yang dipakai di negara ini ialah bahwa keuntungan/keunggulan menjadi milik perorangan. Di negara ini terdapat puluhan ribu perusahaan kecil dan menengah. Mereka sulit diyakinkan untuk melakukan "merger" dan menciptakan Taiwan Incorporation. Kecenderungan perusahaan-perusahaan kecil dan menengah tidak melaksanakan "merger," disebabkan mereka lebih suka menjadi "boss" kecil walaupun usahanya tidak besar. Usaha-usaha besar di negara ini hanya menguasai 1,9% dari seluruh ekspor Taiwan, padahal kelompok-kelompok usaha besar di Jepang (Sogo Shosha) dan Korea Selatan (Chaebol) setidaknya menguasai 50% dari seluruh impor/ekspor negaranya. Kelompok-kelompok usaha besar di Taiwan yang ingin mengembangkan usahanya tampak menghadapi kesulitan untuk bergabung dengan kelompok-kelompok usaha lain.



Sedangkan di Amerika yang konsepnya keuntungan juga atas dasar individu terdapat kesatuan-kesatuan konglomerat-konglomerat yang besar dan sudah sepenuhnya go public.

Pemerintah Jepang dan Korea Selatan bertindak sebagai pendorong, pengambil inisiatif, pemberi bimbingan sehingga kerjasama antara pemerintah dan sektor usaha/bisnis terlihat wajar/logis, dalam rangka menjadikan negara sebagai "negara berniaga." Sebaliknya di Taiwan, karena demikian banyaknya perusahaan kecil dan menengah, kerjasama antara pemerintah dan sektor usaha/bisnis kurang lancar, kadang-kadang bertentangan, dan sektor usaha/bisnis sering tidak mendengar/mentaati anjuran instansi-instansi pemerintah.

Perlu dicatat di sini bahwa dalam KTT Tokyo dapat terlihat bahwa Jepang harus dapat hidup dengan lebih harmonis dengan dunia global dan harus mengubah strategi ekspornya.

Negara-negara berkembang yang sekarang masih menerapkan strategi penjualan (bahan mentah dan sumber energi seperti kopi, kelapa sawit, teh, minyak, batu bara dan lain-lain) mungkin dapat memetik pelajaran dari perkembangan/pertumbuhan perekonomian dan bisnis dengan mencoba merumuskan strategi baru yakni strategi pertumbuhan melalui ekspor.

Setiap negara yang telah berhasil mengembangkan perekonomiannya memperlihatkan gaya manajemen dan gaya pelaksanaan yang berbeda-beda.

Makalah yang dapat dikatakan sebagai usaha pertama dalam rangka mengajukan beberapa aspek pertumbuhan/perkembangan ekonomi ini memang masih jauh dari lengkap dan mereka yang ingin memperdalam pengetahuannya mengenai ekonomi dan bisnis perlu mempelajari masalahnya dengan lebih terinci. Kami berharap makalah singkat ini dapat memberi rangsangan kepada mereka untuk menulis buku dan melakukan penelitian yang lebih mendalam.

# **Kelesuan Pasar Minyak Internasional dan Kebijakan Alternatif bagi Indonesia**

**Djisman S. SIMANDJUNTAK**

Di antara ramalan-ramalan ekonomik yang terburuk dalam paruhan kedua abad ini termasuk ramalan tentang pasar minyak internasional. Ketika harga-harga masih rendah, walaupun sedang menaik dalam tahun 1960-an, tidak ada yang meramal bahwa dalam sekejap harga minyak bumi dapat melipat-empat dan ketika harga sedang tinggi pada akhir 1970-an dan awal 1980-an, tidak ada yang meramal bahwa ia dapat lebih dari memaruh menjadi hanya sedikit di atas US\$10 sekarang ini. Tidak sedikit orang yang masih mengharap bahwa harga minyak dapat lebih dari melipat-dua dalam beberapa bulan dari sekarang. Ramalan Bank Dunia yang diterbitkan tahun 1984 pun, yaitu ketika harga minyak bumi sudah sedang menurun, masih mengira bahwa harga minyak bumi akan naik dari US\$28,5 dalam tahun 1984 menjadi masing-masing US\$29,0 dan US\$31,6 per barrel dalam tahun 1985 dan 1986. Menurut studi ini, harga akan menjadi US\$48,7 dalam tahun 1990 dan terus melangit menjadi US\$79,7 per barrel dalam tahun 1995.<sup>1</sup>

Akan sama atau bahkan lebih buruk kalau dalam makalah ini disajikan ramalan lain. Bisa saja harga minyak bumi turun melewati US\$10 atau naik kembali melewati US\$20 tergantung dari faktor-faktor yang tidak seluruhnya ekonomik. Daripada meramal tingkat dan saat perubahan tersebut, kiranya adalah lebih baik mencurahkan perhatian pada kondisi pasar minyak internasional dewasa ini dan atas dasar itu menjelajah dampak-dampaknya dan reaksi keajaiban yang sepadan.

---

<sup>1</sup>Lihat, Ronald C. Duncan (ed.), "The Outlook for Commodity Prices, 1984 to 1995," *World Bank Staff Commodity Working Papers No. 11*, Washington, D.C., 1984.

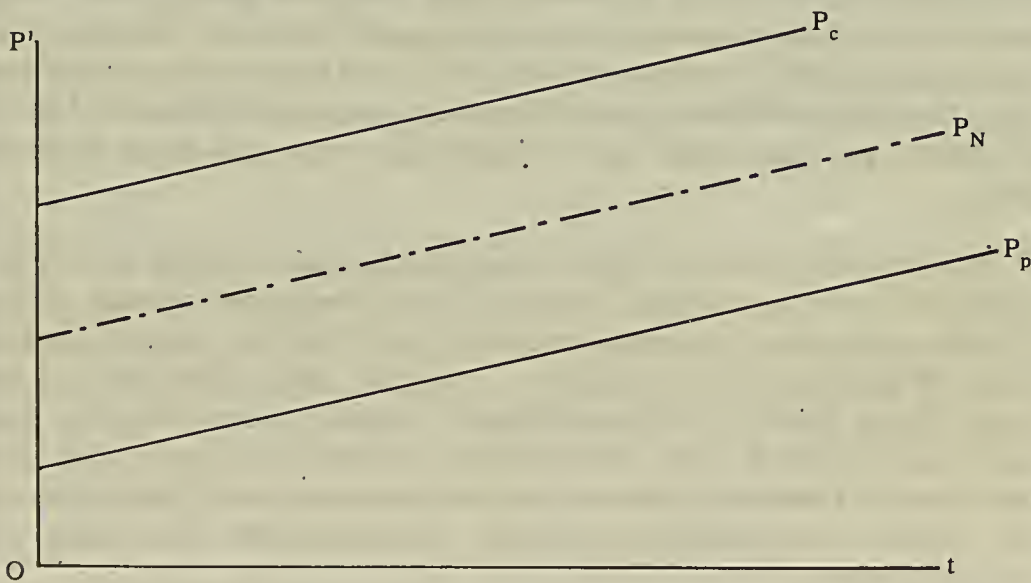


DIMENSI-DIMENSI EKONOMIK

Sejarah panjang perdagangan komoditi primer seperti minyak bumi menunjukkan bahwa mekanisme pasar tetap dapat bekerja betapapun kuatnya campur tangan non-pasar seperti kartelisasi, baik oleh swasta maupun oleh pemerintah. Ketika di pasar ada kelebihan permintaan, harga akan naik. Ketika harga sudah naik, maka konsumsi menurun, sementara produksi menaik. Yang dapat dilakukan oleh kartelisasi dalam rangka kejadian seperti itu adalah pelunakan hingga ekstrem-ekstrem tidak timbul. Bukan suatu kebetulan bahwa kebanyakan dari perjanjian-perjanjian komoditi internasional berperan sebagai penjaga gawang di lantai dan langit-langit fluktuasi yang dipandang wajar oleh peserta perjanjian seperti dilukiskan dalam Gambar 1.

Gambar 1

KETERBATASAN CAMPUR TANGAN PERJANJIAN KOMODITI



Antara  $P_c$ , yaitu harga atas yang dianggap perlu untuk melindungi kepentingan konsumen, dan  $P_p$ , yaitu harga bawah yang disetujui untuk melindungi kepentingan produsen, yang bekerja adalah mekanisme pasar. Hanya kalau harga mengancam untuk melewati  $P_c$  atau  $P_p$ , perjanjian komoditi dapat melakukan intervensi. Kalau harga sudah melewati  $P_c$  atau  $P_p$ , maka intervensi perjanjian hanya dapat efektif kalau sumber yang tersedia baginya adalah tidak terbatas. Tetapi karena yang terakhir tidak dipenuhi, maka di atas  $P_c$  atau di bawah  $P_p$  yang bekerja adalah mekanisme pasar. Sebagaimana penjaga

gawang yang berawas-awas ketika bola mendekati wilayah pinalti, perjanjian komoditi pun hanya dapat berbuat sesuatu di daerah yang diarsir sekitar  $P_c$  dan  $P_p$ . Itu pun tidak selalu dapat dilakukan dengan efektif.<sup>2</sup> Dan walaupun dapat dilakukan, dampak ekonomiknya tidak selalu memenuhi harapan.<sup>3</sup>

Kekokohan OPEC hingga akhir tahun 1970-an tidak dapat mencegah bahwa mekanisme pasar mendorong perubahan-perubahan yang bermuara pada kerapuhan OPEC yang sekarang. Dihantui oleh kekhawatiran tentang kejaran sumber-sumber alam dan didesak oleh harga yang membubung sejak awal tahun 1970-an, perilaku konsumen dan produsen berubah sejelas seperti dijelaskan oleh teori ekonomi yang elementer.

Di satu pihak, konsumsi energi primer dunia menunjukkan pertumbuhan yang terus menurun. Di negara-negara non-komunis secara keseluruhan tingkat pertumbuhan bahkan menjadi negatif antara tahun 1979 dan 1984 seperti tampak dari Tabel 1. Bagian terbesar dari penurunan tingkat pertumbuhan ini adalah berkat penurunan kepadatan energi dari produksi dan tidak karena resesi dunia seperti sering dikesankan oleh kebijakan harga OPEC hingga baru-baru ini. Rasio konsumsi minyak dengan PNB (Produk Nasional Bruto) negara-negara OECD sudah turun dari 100 dalam tahun 1975 menjadi hanya 70,5 dalam tahun 1984 dan masih diharapkan menjadi 64,8 tahun ini.<sup>4</sup> Itu berarti bahwa konsumsi tidak dapat dipacu lagi hanya atas dasar penurunan harga.

Ada beberapa pertanda bahwa penurunan kepadatan energi dari PNB ini masih akan terus berlangsung. *Pertama*, ekonomi-ekonomi terbesar di dunia ini sedang mengalami pergeseran struktur ke arah jasa-jasa yang kurang padat energi dibanding sektor manufaktur, walaupun tidak sedemikian dramatik hingga dapat disebut "de industrialisasi."<sup>5</sup> *Kedua*, proses produksi, begitu juga produk-produk yang dihasilkannya cenderung semakin tidak padat energi berkat kemajuan teknologi dan penghematan energi yang diboncengnya. *Ketiga*, persyaratan-persyaratan penatalayanan lingkungan yang

<sup>2</sup>Tentang kegagalan perjanjian komoditi lihat Anton D. Law, *International Commodity Agreements: Settlings, Performance and Prospects* (Massachusetts: Lexington Books, 1975).

<sup>3</sup>Dalam rangka Konversi Lome; masyarakat Eropa menyetujui STABEX bagi berbagai komoditi primer yang berasal dari negara-negara AKP (Afrika, Karibia, Pasifik). Tetapi STABEX ini tidak berhasil memperbaiki posisi AKP dalam perdagangan hasil-hasil yang bersangkutan. Lihat Djisman S. Simandjuntak, *Die Auswirkungen der EG-Handels-politik auf die Entwicklungslaender*, Disertasi Universitas Koeln 1983, hal. 233-243.

<sup>4</sup>OECD *Economic Outlook*, Desember 1985, hal. 159. Penurunan ini terjadi dengan lebih cepat di Jepang, yaitu pasar minyak yang dewasa ini paling relevan bagi Indonesia.

<sup>5</sup>Lihat Irving B. Kravis sebagaimana dikutip oleh André Sapir dalam "North-South Issues in Trade in Services," dalam *The World Economy* (London: Trade Policy Research Centre), hal. 27.



cenderung semakin ketat sejalan dengan akumulasi kekayaan dan pengetahuan manusia, turut juga memperbaiki efisiensi energi dalam arti output yang semakin tinggi dari sejumlah energi primer tertentu.

Tabel 1

TINGKAT PERTUMBUHAN KONSUMSI ENERGI PRIMER  
(dalam % per tahun)

	1965-1973	1973-1979	1979-1984
Negara Non-Komunis	5,28	1,85	- 0,03
Amerika Serikat	3,9	0,9	- 1,22
Jepang	10,9	1,0	- 0,43
Jerman Barat	4,4	1,3	- 0,9

Sumber: Diolah dari *BP Statistical Review of World Energy*, Juni 1985.

Di pihak lain, penawaran juga mengalami berbagai perubahan. Dengan harga yang menaik dalam tahun 1970-an, eksplorasi minyak dan substitutnya di dalam maupun di luar negara-negara OPEC meningkat cepat. Hasilnya tidak mengecewakan. Produksi minyak negara-negara OECD naik dari 13,8 jbh (juta barrel per hari) dalam tahun 1973 menjadi 16,3 jbh dalam tahun 1984. Hal serupa juga terjadi di negara-negara sedang berkembang di luar OPEC, baik yang merupakan pengeksport ataupun pengimpor bersih, begitu juga di negara-negara sosialis, terutama Uni Soviet dan Cina. Tidak hanya itu. Di belakang ketegangan pasar minyak terjadi kenaikan cepat dalam produksi energi primer lain, baik yang komersial maupun yang tidak. Kalau konsumsi dapat dipandang sebagai cermin produksi yang ekonomikal, maka Tabel 2 menunjukkan betapa pesat substitusi dapat terjadi berkat perubahan harga. Dengan pertumbuhan konsumsi energi primer dunia hanya setinggi 1, 3% per tahun, angka-angka dalam Tabel 2 secara implisit menunjukkan sejauh mana substitusi sudah terjadi.

Tabel 2

TINGKAT PERTUMBUHAN TAHUNAN KONSUMSI ENERGI PRIMER 1974-1984  
(dalam %)

	Gas Bumi	Hydro	Nuklir	Batubara
Dunia	2,6	3,5	16,3	2,6
Non-komunis	0,7	3,0	16,4	2,7
Prancis	—	—	29,0	—
Amerika Serikat	—	—	12,0	—
Jerman Barat	—	—	21,8	—

Sumber: Diolah dari *BP Statistical Review of World Energy*, Juni 1985.

Seiring dengan perubahan permintaan dan penawaran, perdagangan minyak bumi mengalami berbagai pergeseran. Impor berbagai negara mengalami penurunan, sementara ekspor berbagai negara di luar OPEC mengalami kenaikan sebagaimana terlihat dari Tabel 3.

Perubahan-perubahan tersebut di atas memang dapat tetapi hanya secara parsial menjelaskan penurunan harga minyak bumi yang terjadi sejak akhir tahun 1983. Seandainya segera sesudah tampak gejala penurunan harga, negara-negara OPEC mengenakan embargo atau menurunkan produksi sedemikian rupa sehingga dalam pasar dunia tetap terdapat kelebihan permintaan secara substansial, barangkali penurunan harga dapat dicegah. Karena itu perlu dicari penjelasan bagi perilaku OPEC sesudah tahun 1983, yaitu sejak saat ketika pemeliharaan harga tidak lagi menjadi pusat perhatian OPEC.

Tabel 3

PERDAGANGAN MINYAK BUMI  
(dalam jbh)

	1973	1980	1984
Impor Negara Industri	25,6	22,6	16,6
Impor Negara Berkembang di luar OPEC <sup>1</sup>	4,1	6,0	4,8
Ekspor Negara Berkembang di luar OPEC <sup>2</sup>	0,5	2,4	3,6
Ekspor Negara-negara Sosialis	1,2	1,8	2,2
Ekspor OPEC	29,6	24,7	15,1

Catatan: <sup>1</sup>Pengimpor bersih

<sup>2</sup>Pengekspor bersih

Sumber: *World Economic Outlook* (Washington, D.C.: International Monetary Fund, April 1985).

Pengekspor di luar OPEC mempunyai pengaruh yang lebih besar dalam pasar minyak internasional daripada yang dicerminkan oleh bagian pasarnya. Walaupun impor minyak dan gas OECD dari Norwegia dan Inggris naik cepat dari 16,7 juta ton dalam tahun 1976 menjadi 26,6 juta ton dalam tahun 1984, sementara impor dari negara-negara sosialis naik dari 30,7 menjadi 63,9 juta ton dalam waktu yang sama, bagian OPEC dalam impor minyak dan gas OECD masih setinggi 58% dalam tahun 1984. Namun demikian, bagian besar ini tidak cukup untuk memaksa non-OPEC untuk mengikuti harga OPEC.



Sebagaimana masing-masing negara OPEC tergantung pada satu atau dua pasar -- misalnya Jepang dan Amerika Serikat bagi Indonesia -- masing-masing pengekspor non-OPEC pun mengincar pasar tertentu sebagai pasar sasaran seperti Jepang bagi Cina atau Eropa Barat bagi Norwegia dan Inggris. Karena itu, ekspor minyak Cina atau ekspor minyak Laut Utara yang memang kecil dibanding ekspor total OPEC, menjadi ancaman akut bagi ekspor Indonesia atau Libya berturut-turut. Dengan kata lain, "beban" yang timbul karena kedatangan minyak non-OPEC tidak dibagi dengan merata sesama anggota OPEC. Sesuai itu, reaksi terhadap kedatangan minyak non-OPEC pun berbeda, tergantung dari sejauh mana perubahan ini menyentuh pasar utama masing-masing anggota.

Perbedaan antara anggota-anggota OPEC tidak terbatas pada geografi perdagangan dalam artian di atas. Ada yang disebut sebagai negara dengan daya serap rendah yang pada waktu yang sama adalah "pemimpin" dan ada yang disebut sebagai negara dengan daya serap tinggi yang dalam waktu yang sama adalah "pengikut" dalam OPEC sebagai rezim. Hanya yang termasuk ke dalam kelompok pertama seperti Saudi Arabia yang dengan bebas dapat memilih harga atau volume ekspor sebagai instrumen pencapaian penerimaan tertentu, sedangkan bagi yang termasuk kelompok kedua seperti Indonesia ada desakan untuk memaksimalkan volume ekspor pada setiap tingkat harga. Erat kaitannya dengan pengelompokan ini timbul pula perbedaan karena hutang luar negeri. Bagi yang termasuk ke dalam kelompok dengan daya serap rendah, kenaikan penerimaan ekspor minyak mendorong ekspor modal sementara bagi kelompok berdaya serap tinggi kenaikan harga minyak menjadi umpan peminjaman luar negeri. Belakangan, penurunan penerimaan minyak bagi yang disebut terakhir tidak saja menyentuh kendala devisa, tetapi juga kendala tabungan (dalam negeri), sementara bagi kelompok yang berdaya serap rendah kendala tabungan dapat diatasi melalui penggunaan cadangan. Tetapi yang terakhir ini pun tidak tanpa batas. Yang dihadapi oleh Saudi Arabia dewasa ini sebagai biaya peran yang ia mainkan sebagai produsen fleksibel tidak terbatas pada perubahan saldo transaksi berjalan dari surplus sebesar 31,8 milyar dalam tahun 1980 menjadi defisit sebesar 23,5 milyar SDR dalam tahun 1984,<sup>6</sup> tetapi juga kendala tabungan yang bermuara pada penanggulangan berbagai proyek investasi. Situasi yang dihadapi oleh negara-negara OPEC dewasa ini sudah sedemikian hingga memaksimalkan penerimaan dan karena itu juga volume ekspor minyak menjadi orientasi umum,

Uraian di atas berusaha menunjukkan bahwa lingkungan minyak internasional dewasa ini tidak menyokong usaha-usaha yang bertujuan untuk me-

<sup>6</sup>*Balance of Payments Statistics, Yearbook 1984* (Washington, D.C.: International Monetary Fund).

naikkan harga. Masing-masing anggota OPEC menyetujui kembali kuota umum barangkali hanya karena menyadari bahwa rumus pembagian kuota ini untuk sementara tidak akan dapat disetujui. Mengharapkan bahwa non OPEC akan mendukung OPEC dalam pembatasan ekspor juga berarti merealisasikan kesulitan pembayaran yang dihadapi oleh yang termasuk kelompok ini seperti yang dihadapi Cina dan Meksiko. Mengharapkan bahwa pembatasan jiran pasar minyak internasional dengan minyak OPEC akan memaksa Laut Utara menghentikan produksi sehingga OPEC dapat merebut kembali bagian pasarnya yang hilang dan sesudah itu menaikkan harga, juga tampak naif. Pengalaman OPEC sendiri menunjukkan bahwa harga dapat dipisah dari biaya, sesedikitnya untuk sementara, dan bahwa minyak bumi pun -- sama seperti gandum atau beras -- dapat disubsidi atau didumping.

## PEMANFAATAN PELUANG BARU

Lebih dari sekedar memperketat kendala devisa dan tabungan secara langsung, penurunan harga minyak dewasa ini yang belum disertai oleh kenaikan permintaan yang sepadan,<sup>7</sup> masih mempunyai dampak lain yang serius bagi negara seperti Indonesia. Karet alam dapat terdesak atau dipaksa menurunkan harga oleh karet sintetik mengingat substitutibilitas antara kedua bahan ini sudah semakin sempurna. Komoditi-komoditi yang padat energi seperti baja dan aluminium yang berhadapan dengan harga energi yang tidak berubah akan menderita perburukan daya saing, begitu juga hasil-hasil olahan komoditi-komoditi tersebut. Singkatnya, dampak penurunan harga yang sekarang belum sepenuhnya dikenali, jangankan diapresiasi. Namun demikian, peluang-peluang baru juga timbul berkat penurunan tersebut.

Komoditi-komoditi primer yang padat energi dapat memasuki babak baru gelombang perniagaan yang menaik, antara lain karena penurunan harga-harga. Kedua, penurunan harga rata-rata tahun 1986 dibanding 1985 dengan US\$10 akan berarti peringanan yang besar bagi neraca pembayaran negara-negara industri, walaupun peringanan ini barangkali akan lebih kecil daripada yang dicerminkan oleh penurunan rekening minyak.<sup>8</sup> Itu tidak saja berarti bahwa salah satu alasan negara industri untuk membenarkan pembatasan im-

<sup>7</sup>Kenaikan ini dapat timbul karena minyak dengan biaya tinggi akan semakin tidak kompetitif dan "resubstitusi" energi primer lain seperti batubara dan gas bumi oleh minyak. Besar kenaikan ini tidak mudah diramalkan. Ada yang menduga bahwa ia adalah rendah walaupun OPEC mengharapkannya tinggi. Lihat *The Economist*, 8 Maret 1986, hal. 69.

<sup>8</sup>Di Amerika Serikat, Jepang dan Jerman Barat penurunan harga dengan 40% dapat berarti penurunan defisit minyak sebesar US\$48 milyar dengan asumsi bahwa penurunan harga minyak dari US\$28 menjadi US\$15/barrel tidak membawa dampak pada produksi dalam negeri masing-masing.



por menjadi usang, tetapi juga kenaikan penawaran investasi langsung atau bahkan juga penawaran kredit. Ketiga, dengan harga minyak yang jauh lebih rendah dibanding tahun lalu, pendapatan riil negara-negara pengimpor minyak naik, sementara peluang ekspansi fiskal melalui perbesaran pengeluaran negara dan ekspansi moneter seperti melalui penurunan tingkat bunga, membesar tanpa harus mengkhawatirkan tingkat inflasi. Perubahan-perubahan yang disebut terakhir ini pun membuka peluang ekspor bagi negara-negara berkembang seperti Indonesia. Permintaan negara-negara industri akan hasil-hasil industri seperti tekstil dan hasil jasa seperti pariwisata dapat meningkat dengan besar.

Tentu saja peluang-peluang baru ini terbuka bagi setiap negara. Yang paling dapat memanfaatkannya adalah negara-negara industri sendiri dan NICs (Negara Industri Baru), yaitu Hongkong, Korea Selatan, Singapura, Taiwan, Thailand dan Brasilia, yaitu negara-negara dengan ekonomi yang selama ini sudah terbiasa dengan minyak berbiaya tinggi dan sekarang mendapat sejenis "windfall gain." Dibanding mereka ini, negara-negara OPEC justru menderita perburukan daya saing relatif.

Bagi Indonesia, penyesuaian terhadap lingkungan baru yang diurai di atas baru merupakan keharusan yang tampaknya belum disadari sepenuhnya. Untuk dapat memetik keuntungan yang dijanjikan oleh lingkungan baru tersebut berbagai perubahan kebijakan diperlukan, sebagaimana telah berulang kali disinggung oleh ekonom-ekonom Indonesia sendiri. Ke dalamnya termasuk:

1. Reorientasi sektor publik dalam arti pemusatan sumber yang semakin terbatas pada infrastruktur baik fisik maupun sosial yang berarti penarikan diri dari proyek-proyek yang dapat mengandalkan sumber pembelanjaan di luar APBN.
2. Reorientasi kebijakan industri dan perdagangan dalam arti pemusatan proteksi dan fasilitas pada industri yang dapat diandalkan sebagai industri ekspor. Itu pun perlu dibatasi pada instrumen-instrumen yang meminimalisasi "pencarian rente" seperti perlindungan tarif. Perlindungan berupa privelese perlu dihapus karena "rente" yang dilahirkannya pada dirinya melemahkan daya saing internasional.
3. Reorientasi kebijakan energi mengingat "opportunity cost" minyak yang dikonsumsi di dalam negeri sudah turun dengan drastik. Awal tahun 1980-an setiap barrel minyak yang dikonsumsi di dalam negeri berarti pelepasan US\$34, tetapi sekarang "biaya oportunitas" ini tinggal US\$15. Itu berarti bahwa peran BBM sebagai unsur biaya produksi dan distribusi perlu diberi perhatian yang semakin besar dibanding peran minyak sebagai penghasil devisa.

Wujud reorientasi ini masih memerlukan elaborasi. Tetapi yang jelas adalah bahwa lingkungan internasional pada umumnya dan lingkungan minyak pada khususnya tidak lagi menyokong pembangunan yang bertumpu pada minyak sebagai andalan pokok untuk menghadapi kendala devisa dan tabungan yang mengetat. Semakin panjang "ulur waktu" (time lag) yang harus berlalu sampai perubahan ini disadari, semakin sulit bagi Indonesia yang dalam OPEC tidak mungkin lain dari "pengikut," untuk memetik manfaat dari lingkungan yang baru.



# Hubungan Ekonomi antara Indonesia dan Amerika Serikat\*

Bruce GLASSBURNER

## PEMBUKAAN

Kecuali selama periode "Ekonomi Terpimpin" di zaman pemerintahan Presiden Soekarno pada tahun 1958-1966, Indonesia dan Amerika Serikat telah menjalin hubungan ekonomi yang erat. Secara geografis dan demografis Indonesia merupakan negara besar dan di masa mendatang akan menjadi partner dagang masyarakat Amerika Serikat yang utama. Nilai total perdagangan dengan Indonesia (impor dan ekspor) meliputi hanya 1,3% dari seluruh perdagangan global Amerika Serikat dalam tahun 1984, tetapi hal ini merupakan perdagangan yang tumbuh secara sangat pesat (23% per tahun dalam nilai dollar, 1971-1984), dan dalam dua dekade mendatang, bagian Indonesia dalam perdagangan Amerika mungkin akan mendekati 10%.<sup>1</sup>

Perdagangan hanya merupakan suatu bagian dari seluruh pola hubungan ekonomi antara dua buah negara. Dimensi-dimensi penting lainnya adalah kebijakan-kebijakan yang dilaksanakan dua bangsa untuk memperluas atau tidak suatu perdagangan serta perundingan-perundingan yang tercakup di dalamnya baik yang secara bilateral maupun multilateral.

Terlebih pula, interaksi ekonomi Indonesia-AS tidak hanya meliputi hal-hal seperti hambatan-hambatan tarif dan non-tarif serta unsur-unsur konvensional lainnya dari politik perdagangan internasional. Arus modal internasional juga merupakan hal yang sangat penting bagi kedua negara, karena itu pada tingkat internasional kebijakan mengenai bantuan (bilateral dan multilateral), kebijakan penanaman modal, tingkat bunga, jasa pinjaman, nilai tukar, dan

---

\*Terjemahan makalah yang disampaikan pada Konperensi Indonesia-Amerika Serikat, Bali, 11-14 Desember 1985. Bruce Glassburner adalah Professor of Economics, Emeritus, University of California, Davis; Associate for Indonesia, Winrock International.

bahkan kebijakan keuangan dan fiskal merupakan hal-hal yang sangat penting.

Karangan ini tidak bermaksud untuk membicarakan semua persoalan secara tuntas berhubung terbatasnya waktu dan tempat, tetapi mencoba untuk lebih menekankan pada segi-segi yang utama karena menyangkut kepentingan kedua bangsa.

## POLA PERDAGANGAN

Seperti telah ditunjukkan di atas, Indonesia belum muncul sebagai negara dagang yang kuat, dan tetap merupakan negara yang tidak penting dalam statistik AS. Biasanya negara-negara industri yang maju terutama berdagang di antara mereka sendiri; karena itu AS, karena prihatin dengan defisit yang semakin meningkat, neraca pembayarannya terutama menitikberatkan masalah-masalahnya dengan Jepang, Masyarakat Ekonomi Eropa dan negara-negara ekonomi pasar kuat lainnya.<sup>2</sup>

Meskipun perdagangan Indonesia-AS kecil dibandingkan dengan luasnya wilayah perdagangan AS (dengan impor yang melebihi US\$200 milyar), hal ini sangat penting bagi Indonesia. Pada tahun 1983 ekspor Indonesia tercatat 24,9% dari GDP-nya (IMF, Oktober 1985). Berdasarkan perhitungan kasar, AS menyerap seperlima daripadanya, dan itu merupakan kurang lebih 5% dari jumlah seluruh permintaan Indonesia. Lagi pula, pertumbuhan dagang merupakan faktor utama dalam pola pertumbuhan Indonesia di bawah pemerintahan Soeharto. Pertambahan nilai ekspor merupakan 24,2% dari seluruh GDP tahun 1974-1984 dan sekali lagi kira-kira seperlima dari meningkatnya permintaan berasal dari Amerika Serikat.

Perubahan seluruh perdagangan Indonesia setiap tahun terdapat dalam Tabel 1 dan Gambar 1. Data ini dinyatakan dalam nilai dollar AS dan harus diturunkan nilainya untuk mendapatkan penilaian yang riil atas bertambahnya kapasitas impor Indonesia. Deflator yang sesuai untuk dipergunakan ialah nilai dari indeks unit impor untuk Malaysia (tidak ada yang siap pakai untuk Indonesia), yang menunjukkan laju inflasi 4,6% per tahun selama dekade yang tersebut di atas. Dari sini kita dapat menghitung secara riil laju pertumbuhan ekspor Indonesia sebesar 6,2% per tahun.<sup>3</sup> Laju pertumbuhan ini melipatgandakan kapasitas impor yang riil dalam waktu hanya 11 tahun.

<sup>2</sup>AS mengekspor 54% dari seluruh perdagangan luar negeri ke pasar ekonomi industri dalam tahun 1982 (World Bank, 1984).

<sup>3</sup>Dengan memakai rumus  $[(1 + g)/(1 + p)] - 1$ , di mana  $g$  adalah laju pertumbuhan ekspor,  $p$  adalah laju inflasi dalam nilai unit impor. Sumber: IMF, 1985 *Yearbook*.



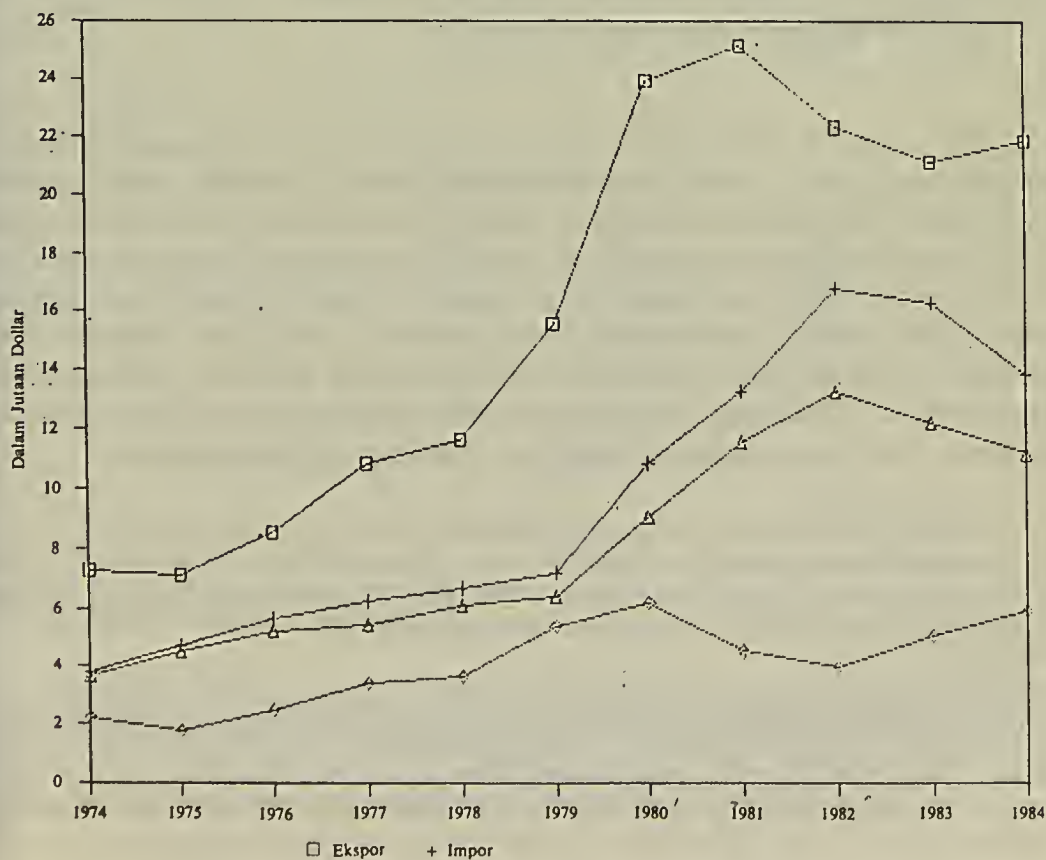
Tabel 1  
PERDAGANGAN INDONESIA, 1974-1984

Tahun	Total US\$ Juta		Total Non-Minyak US\$ Juta	
	Ekspor	Impor	Ekspor	Impor
1974	7.246	3.842	2.215	3.659
1975	7.102	4.770	1.792	4.516
1976	8.546	5.673	2.542	5.235
1977	10.853	6.230	3.474	5.498
1978	11.643	6.690	3.658	6.110
1979	15.590	7.202	5.426	6.409
1980	23.950	10.834	6.169	9.086
1981	25.164	13.272	4.501	11.550
1982	22.328	16.859	3.929	13.314
1983	21.146	16.352	5.005	12.207
1984	21.888	13.882	5.870	11.185
Laju Pertumbuhan	11,1%	12,8%	9,7%	11,2%

Sumber: Biro Pusat Statistik, *Ekspor, 1984*, Jakarta 1985.

Gambar 1

## PERDAGANGAN INTERNASIONAL INDONESIA 1974-1984



Amerika Serikat merupakan negara terpenting kedua sebagai partner dagang Indonesia seperti terlihat pada Tabel 2. Jepang dua kali lebih penting bagi Indonesia sebagai pembeli eksportnya, meskipun hampir sama dengan AS sebagai negara asal dari barang-barang impor Indonesia.<sup>4</sup>

Tabel 2

## PERDAGANGAN INDONESIA MENURUT NEGARA 1983-1984

(dalam US\$ juta)

Negara	1983		1983		1984		1984	
	Ekspor FOB	%	Impor CIF	%	Ekspor FOB	%	Impor CIF	%
Jepang	9.678	45,8	3.793	23,2	10.352	47,3	3.308	23,8
Amerika Serikat	4.267	20,2	2.534	15,5	4.505	20,6	2.560	18,4
Singapura	3.128	14,8	3.464	21,2	2.126	9,7	1.791	12,9
Korea Selatan	327	1,5	388	2,4	595	2,7	212	1,5
Nederland	289	1,4	257	1,6	332	1,5	266	1,9
Taiwan	218	1,0	510	3,1	323	1,5	387	2,8
Australia	208	1,0	402	2,5	275	1,3	372	2,7
Hongkong	182	0,9	65	0,4	261	1,2	86	0,6
Jerman Barat	252	1,2	741	4,5	246	1,1	820	5,9
Selandia Baru	215	1,0	72	0,4	220	1,0	78	0,6
Inggris	199	0,9	364	2,2	168	0,8	297	2,1
Saudi Arabia	101	0,5	905	5,5	96	0,4	1.345	9,7
Prancis	53	0,3	591	3,6	49	0,2	432	3,1
Lain-lain	2.029	9,6	2.266	13,9	2.340	10,7	1.928	13,9
Total	21.146	100,0	16.352	100,0	21.888	100,0	13.882	100,0

Sumber: Biro Pusat Statistik, *Ekspor*, 1984, Jakarta 1985.

Tabel 3 dan 4 menunjukkan pola yang luas dari perdagangan komoditi kedua negara itu. Tidak mengherankan bahwa minyak serta produk-produknya adalah dominan dalam penjualan Indonesia ke AS, sedangkan terdapat keseimbangan yang menyolok di antara lima kategori penjualan dari AS ke Indonesia. Dari gambaran yang kasar ini jelaslah generalisasi negara-negara yang sedang berkembang, bahwa mereka merupakan eksportir dari barang-barang pokok dan importir barang-barang industri, sebagian besar adalah benar. Akan tetapi, perlu dicatat pula bahwa dua macam barang pokok (gandum dan kapas) meliputi lebih dari  $\frac{1}{3}$  ekspor AS ke Indonesia.<sup>5</sup>

<sup>4</sup>ASEAN mendekati tempat ke-3 setelah Jepang dan AS, seperti tampak pada Tabel 2. Tetapi perdagangan dengan Singapura mencapai 90% dari keseluruhan, yang sebagian besar merupakan perdagangan entrepot dengan negara-negara ketiga. MEE menempati urutan keempat yang agak lemah sebagai pasar ekspor bagi Indonesia, tetapi mendekati atau melampaui perdagangan total Singapura.

<sup>5</sup>Ini merupakan penggambaran lebih lanjut dari "Leontiev Paradox." AS tampaknya menentang dalil Heckscher-Ohlin mengenai spesialisasi perdagangan yang menunjukkan bahwa itu sesuai dengan keuntungan relatif negara-negara bermodal kuat untuk mengekspor barang-barang yang relatif padat modal. AS sebagai pengeksport barang-barang primer nampaknya telah salah langkah.



Tabel 3

EKSPOR INDONESIA KE AMERIKA SERIKAT 1983-1984  
(dalam US\$ juta)

Kelompok Komoditi	1983		1984	
	Jumlah	%	Jumlah	%
Minyak & Gas	3.395	79,6	3,291	73.1
Karet	350	8,2	446	9.9
Kayu lapis	159	3,7	179	4.0
Kopi	142	3,3	164	3.6
Pakaian	84	2,0	190	4.2
Teh	26	0,6	39	0.9
Lainnya	112	2,6	195	4.3
Total	4.267	100,0	4,505	100.0

Sumber: Biro Pusat Statistik, *Ekspor, 1984*, Jakarta, 1985.

Tabel 4

IMPOR INDONESIA DARI AMERIKA SERIKAT 1983-1984  
(dalam US\$ juta)

Kelompok Komoditi	1983		1984	
	Jumlah	%	Jumlah	%
Mesin-mesin Ba- ngunan dan Konstruksi	138	25,7	253	29.0
Kapal dan lain- lain	86	16,0	184	21.1
Gandum	180	33,5	173	19.8
Serat Kapas	108	20,1	153	17.5
Obatan-obatan	23	4,3	109	12.5
Total	537	100,0	873	100.0

Sumber: Biro Pusat Statistik, *Impor, 1984*, vol. 1, Jakarta. 1985.

## KEBIJAKAN PERDAGANGAN

Baik Pemerintah Indonesia maupun AS tidak puas dengan pola kebijakan perdagangan yang mereka laksanakan. Dari pihak Indonesia, pelbagai kejengkelan telah timbul dari tahun ke tahun. Yang menjadi pangkal perselisihan ialah proteksionisme, terutama yang dilancarkan oleh Kongres AS. Patut dicatat pula bahwa terdapat kekuatan di kedua belah pihak dari Samudera

Pasifik ini mengenai proteksionisme, walaupun untuk alasan yang agak berbeda.

Jenkins Bill mendapat banyak sorotan dari pers di Indonesia, dan disetujuinya rancangan UU itu oleh House of Representatives bulan Oktober yang lalu merupakan hal yang mengkuatirkan para pengusaha tekstil di negara ini. (*Tempo*, 1985). Telah diperhatikan pula bahwa RUU itu sendiri disetujui oleh kurang dari mayoritas dua pertiga, suatu jumlah yang masih dapat diveto oleh Presiden AS apabila harus disetujui oleh Senat. Jenkins Bill itu terutama dikuatirkan karena dapat berlaku surut sampai tahun 1980 sebagai dasar penentuan kuota dan membatasi limit pertambahan sebesar 6% per tahun mulai tahun tersebut. Ekspor tekstil Indonesia ke AS meningkat 81% hanya dalam tahun 1982-1984, dan ekspor tekstil seluruhnya telah meningkat empat kali lebih besar hanya dalam lima tahun terakhir ini.

Seperti terlihat pada Tabel 3, jumlah valuta yang diperoleh Indonesia dari ekspor tekstil ke AS tidak besar, tetapi dianggap besar oleh Indonesia yang mengharapkan pertumbuhan ekspor yang kuat sebagai ganti minyak dan gas bumi. Lagi pula, industri tekstil merupakan industri padat karya, dan pertumbuhan pesat dalam ekspor dari industri yang padat karya merupakan harapan Indonesia yang utama dalam menghadapi tantangan maha berat, yakni peningkatan tenaga kerja lebih dari 4% per tahun.

Hampir tenggelam dalam kesengitan perdebatan mengenai proteksionisme di seluruh dunia adalah adanya bahaya yang khusus dari kuota-kuota dan pembatasan-pembatasan lainnya sebagai alat-alat proteksi.<sup>6</sup> Bea masuk dapat menjadi alat proteksi dengan memaksa para importir untuk menyerap sekurang-kurangnya sebagian dari bea impor yang dibayar (sebagian akan dialihkan ke hilir atau hulu). Dia harus menjualnya dengan harga netto dari pajak, sedangkan saingan dalam negeri mengambil keuntungan sepenuhnya dari harga di dalam negeri yang meningkat, dan pemerintah negara pengimpor memungut penghasilan dari bea tarif dikalikan dengan harga dari setiap unit barang yang diimpor. Namun para importir yang menerima kuota sebenarnya masih mungkin mendapat keuntungan. Volume penjualan mungkin berkurang karena kuota tetapi harga penjualan mungkin meningkat (tergantung pada elastisitas permintaan), dan biaya secara keseluruhan akan turun jika volume produksi harus turun karena kuota; itulah sebabnya keuntungan bagi perusahaan yang terkena kuota mungkin akan bertambah. Yang pasti kalah adalah konsumen setempat dari barang-barang tersebut.

Secara paradoks, para eksportir tekstil Indonesia memang merupakan penerima (ahliwaris) dari sistem kuota AS, yang memang menunjukkan sekali

---

<sup>6</sup>Suatu pengecualian: W.R. Wilson. "When Protectionism is Better than Voluntary Restraints," *International Herald Tribune*, 20 Oktober 1985.



lagi bahwa hal yang buruk mungkin mempunyai akibat yang baik. Alasannya adalah sebagai berikut: seandainya kuota alternatif itu tidak dilaksanakan, mungkin AS agak terpaksa dalam menentang GATT (Persetujuan Umum tentang Tarif dan Perdagangan), karena desakan politik dalam negerinya untuk mengenakan tarif tekstil yang lebih tinggi. Terbuka kemungkinan bahwa paling sedikit industri-industri tekstil kuat dari Taiwan, Hongkong, dan Korea Selatan praktis dapat memenuhi semua permintaan impor tekstil dengan mengatasi hambatan tarif. Hal ini akan menyulitkan (tidak memungkinkan) negara pendatang baru seperti Indonesia untuk bertahan.

Sistem kuota itu memberi perangsang bagi "footloose industries" untuk mendapatkan lokasi-lokasi baru. Dengan berpindah-pindah dari Jepang ke Taiwan, Korea Selatan dan Hongkong, kemudian ke Thailand dan Indonesia, para industriawan tekstil (dan lain-lain) tidak hanya berpeluang mendapatkan tenaga murah dan (mungkin) subsidi penanaman modal, tetapi dengan mempergunakan nasionalitas baru dapat memasuki situasi kuota kosong atau mungkin malahan tanpa kuota. Alasan ini bukanlah dimaksudkan untuk mendukung sistem kuota, meskipun industri tekstil Indonesia masih mungkin menarik keuntungan. Quota melindungi ketidakdayagunaan, dan meningkatkan alokasi yang tidak tepat bagi sumber-sumber daya bumi. Tidak hanya para konsumen yang berada di AS terkena pembatasan perdagangan ini akan tetapi semua negara dengan produksi tekstil yang relatif lebih menguntungkan akan rugi karena alokasi sumber daya mereka juga akan menjadi sub-optimal.

Kebijakan dagang Indonesia sendiri merupakan sebab keprihatinan, terutama karena biaya proteksi yang harus ditanggung di dalam wilayah Indonesia. Jelasnya, AS dan negara-negara lain di dunia ini agak mengalami kerugian dalam efisiensi. Tetapi dalam hal ini kepentingan AS, dalam jangka waktu pendek atau menengah, lebih bersifat politis daripada ekonomis. Jika Indonesia berhasil mengadakan penyesuaian dengan keadaan yang sudah membaik dalam situasi ekonomi dunia setelah berakhirnya rezeki yang berasal dari minyak (oil boom) dan mulai lagi dengan laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi, pemerintah AS akan memberi perhatian pada kepentingan geopolitis dalam langkah ekonominya setelah mengalami resesi selama 3 tahun. Suatu perubahan dalam strategi kebijakan perdagangan merupakan unsur sentral dalam penyesuaian itu.

Indonesia, seperti halnya dengan banyak negara berkembang lainnya yang berusaha menjadi negara industri selama periode sesudah Perang Dunia II, telah memilih mengembangkan substitusi impor. Substitusi impor dengan sendirinya bukannya tidak efisien. Dengan menumpuknya modal dan ketrampilan serta berubahnya teknologi, keuntungan relatif bergeser mengikuti pola yang dinamis, sehingga impor selama satu dekade menjadi ekspor dekade berikutnya. Seperti yang telah ditunjukkan oleh bangsa Jepang dan Korea Selatan

secara dramatis, adalah mungkin dan kadang-kadang menguntungkan secara ekonomis untuk mempercepat proses ini dengan campur tangan pemerintah secara selektif.

Tetapi, jika substitusi impor didorong tanpa mengindahkan efektivitas ekonomi, akan mengakibatkan keadaan yang sangat tidak efisien dalam produksi dalam negeri. Kelesuan industri sejak tahun 1982 di Indonesia telah memperlihatkan kelemahan-kelemahan yang menonjol. Dan untunglah dilihat dari sudut pandangan para ahli ekonomi yang prihatin mengenai perkembangan ekonomi Indonesia, perhatian yang diberikan kepada permasalahan ini lebih bersifat intern daripada di luarnya saja. Hal ini belakangan telah ditunjukkan dengan jelas dalam pidato Presiden Soeharto yang menyatakan keprihatinan pribadinya.<sup>7</sup>

Perdebatan intern mengenai strategi industri sama sekali belum diselesaikan pada saat penulisan ini, tetapi nampaknya telah mencapai tahap di mana para pendukung proteksi yang tadinya ketat menjadi bersikap bertahan. Para ekonom terkemuka di Indonesia mengusulkan secara blak-blakan strategi yang lebih sesuai dengan "keuntungan relatif yang dinamis," terutama yang datang dari bekas dekan pendiri Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia dan bekas menteri dalam empat kabinet, Profesor Sumitro Djojohadikusumo.

## MASALAH NILAI DOLLAR

Nilai dollar Amerika menjadi kepentingan seluruh dunia karena dollar merupakan nilai mata uang internasional. Hampir semua perdagangan dan transaksi keuangan internasional dinilai dalam mata uang dollar, demikian pula sebagian besar dari hutang negara ini; dan dollar juga merupakan nilai dari "foreign exchange market intervention" dari pihak Bank Indonesia, walaupun nilai tukar rupiah-dollar tidak lagi ditetapkan. Bank Indonesia campur tangan sampai sekarang (sejak tahun 1978) berpedoman pada nomor indeks yang berasal dari rata-rata bobot perdagangan (trade-weighted average) dari mata uang pihak negara-negara yang berdagang. Karena itu mata uang rupiah tidak lagi mengikuti perputaran dollar secara mendetail seperti pada tahun-tahun permulaan dari pemerintahan Soeharto.

Walaupun demikian, meningkatnya nilai dollar batas yang bersejarah, apabila hal itu merupakan malapetaka dipandang dari segi neraca pembayaran AS dan daya saing para produsennya barang-barang dagangan di pasaran internasional, bagi Indonesia hal ini merupakan keuntungan besar, dan turunnya nilai dollar secara cepat sejak mencapai puncaknya pada awal 1985

---

<sup>7</sup>Dalam Pidato Kenegaraan 16 Agustus 1985 dan di pabrik baja Cilegon tanggal 2 November 1985. Lihat *Jakarta Post*, 4 November 1985.



adalah suatu kerugian. Uraian secara garis besar mengenai dollar dapat dilihat pada Tabel 5. Sebagaimana tercantum di situ indeks dari kurs efektif meningkat dengan lebih dari 60% antara tahun 1978 dan Februari 1985, dan sejak itu turun hampir 23 point kira-kira sebesar 14%.<sup>8</sup>

Tabel 5

NILAI TUKAR EFEKTIF DOLLAR DAN RUPIAH

Tahun	Indeks US\$	Indeks Rp/US\$	Rp EER
1979	99,9	100	99,9
1980	100,0	100	100,0
1981	112,7	102,7	109,7
1982	125,9	110,4	114,0
1983	133,2	158,5	84,0
1984	143,7	171,3	83,9
1985 [a]	161,3	174,2	92,6
1985 [b]	146,0	178,3	81,9
1985 [c]	138,5	178,6	77,5

Sumber: *US Index, IMF, IFS Yearbook, 1985*. Indeks Rp/US\$ dihitung dari tingkat dilaporkan dalam IMF, *ibid.*, dan *Far Eastern Economic Review*, berbagai penerbitan 1985. Indeks Rp EER dihitung sebesar Indeks US\$/Indeks Rp/US\$ dikalikan 100.

Catatan: [a] Februari 1985

[b] Agustus 1985

[c] 28 Oktober 1985 (prakiraan).

Keuntungan yang diperoleh Indonesia berasal dari keuntungan kurs tingkat rata-rata dari cadangan (1978-1985) sebesar US\$4,2 milyar, dan juga dari daya saing yang meningkat dari para eksportir Indonesia di pasaran AS. Gabungan kedua keputusan dipakai mengadakan devaluasi pada tahun 1978 dan 1983, untuk melepaskan keterkaitannya dengan dollar pada tahun 1978 dan merumuskan kembali indeks nilai mata uang rupiah di pasaran dalam tahun 1983 adalah sangat tepat saatnya. Seperti ditunjukkan Tabel 5, indeks nilai rupiah terhadap dollar telah naik secara berarti melebihi indeks kurs efektif dari dollar, dengan akibat bahwa Indonesia telah dapat mempengaruhi devaluasi terhadap negara-negara lain kecuali AS sebesar hampir 30% dalam kurun waktu lima tahun.<sup>9</sup>

<sup>8</sup>John William seorang ahli ekonomi Amerika Serikat memperkirakan bahwa dollar dinaikkan 40% (seperti dilaporkan di *Jakarta Post*, 27 Juni 1985). Diperkirakan bahwa nilai indeks devisa sekitar 115 akan seimbang dengan daya beli. Jika perkiraan ini diterima dollar masih membutuhkan 23 point lagi untuk mencapai tahap "normal" pada akhir Oktober 1985.

<sup>9</sup>Ini suatu perhitungan kasar yang secara implisit menerima bobot perdagangan AS terhadap negara-negara lain.

## TINGKAT SUKU BUNGA

Terlalu umum untuk diulangi di sini bahwa kenaikan nilai dollar yang menyolok dalam tahun 1980-an dikaitkan dengan meningkatnya defisit anggaran belanja AS dan tingkat suku bunga yang luar biasa. Gerakan-gerakan ini berasal dari strategi Federal Reserve System dari defisit kekurangan yang tidak dipengaruhi inflasi tersebut. Yang terakhir ini pada hakikatnya merupakan penolakan untuk membiayai hutang, dengan demikian mendorong ke arah pasar bebas.

Bertindak sebaliknya akan mengakibatkan kenaikan yang cepat dari cadangan uang bank niaga dan telah menyebabkan defisit itu mengalami inflasi sesuai dengan teori klasik Keynes. Tingkat suku bunga akan merosot secara riil. Tetapi baik Pemerintahan Reagan maupun "Federal Reserve Board" tidak dapat dituduh berorientasikan pada Keynes, maka arah yang berlawanan yang diambil. Agar supaya dapat menutup defisit sebesar US\$100 milyar setahun, Departement Keuangan harus: (a) membayar bunga yang menarik, dengan akibat bahwa hal itu, (b) menarik sejumlah besar modal dari pasar-pasar pengamanan dunia.

Hasil yang pokok-pokok diberikan dalam Tabel 6. Tingkat bunga riil dari Treasury Bill secara praktis meningkat 6% dalam tahun 1984, dan hanya

Tabel 6

### TINGKAT SUKU BUNGA 1977-1985

Tahun	Tingkat Nominal (%)	Tingkat Inflasi (%)	Tingkat Riil (%)
1977	5,3	5,8	-0,5
1978	7,2	7,4	-0,2
1979	10,0	8,7	1,3
1980	11,6	9,2	2,2
1981	14,1	9,6	4,1
1982	10,7	6,0	4,4
1983	8,6	3,9	4,6
1984	9,6	3,7	5,6
1985 [a]	7,2	-0,8	8,0
1985 [b]	7,3	-0,8	8,1

Catatan: Tingkat nominal = tingkat "treasury bill" selama periode rata-rata.

Tingkat inflasi = deflator GNP.

Tingkat riil =  $[(1 + r)/(1 + p)] - 1$ , di mana  $r$  = tingkat nominal dan  $p$  = tingkat inflasi.

1985 [a], Agustus 1985; nilai inflasi diukur dengan indeks harga seluruh penjualan.

1985 [b], 5 November 1985.

Sumber: IMF, 1984 Yearbook, International Financial Statistics Asian Wall Street Journal, 4 November 1985.



turun secara nominal sedangkan laju inflasi di bawah nol berdasarkan perhitungan indeks harga borongan. Jadi tingkat bunga secara riil di atas 8% per tahun.

Tingkat bunga riil yang sangat tinggi ini belum pernah terjadi sebelumnya dalam sejarah, dan telah mengakibatkan hal-hal yang belum pernah terjadi. AS telah berhasil menarik para penanam modal dari segenap penjuru dunia dan dalam waktu yang sama berhasil menikmati pertumbuhan yang cepat (paling sedikit sampai kwartal ketiga tahun 1984). Negara-negara lain terpaksa harus bersaing. Jadi tingkat bunga Indonesia telah disesuaikan (Tabel 7) sejak

Tabel 7

SUKU BUNGA, INDONESIA, 1977-1985

Tahun	Tingkat Nominal [a] (%)	Tingkat Inflasi (%)	Tingkat Riil (%)
1977	12,0	13,1	-1,0
1978	9,0	10,8	-1,6
1979	9,0	32,5	-17,7
1980	9,0	29,2	-15,6
1981	9,0	10,2	-1,1
1982	9,0	7,9	1,0
1983	12,0 [b]	14,6	-2,3
1984	18,0	8,8	8,5
1985	16,0 [c]	3,6	11,9

Catatan: [a] nilai deposito 12 bulan pada bank-bank Amerika sampai Juni 1983, ditentukan oleh regulasi sampai saat tersebut.  
[b] nilai tahun 1983 adalah rata-rata kasar sebelum dan sesudah deregulasi:  
[c] rata-rata kuota, *Kompas*, 11 November 1985.

Sumber: Tingkat suku bunga dari Bank Indonesia, *Indonesian Financial Statistics*, Juli 1985, dan *Kompas*, 11 November 1985.  
Inflasi diperoleh dari deflator GNP seperti dilaporkan dalam IMF, *International Financial Statistics, 1985 Yearbook*.  
Tingkat riil seperti disajikan pada Tabel 5.

deregulasi dalam tahun 1983, yang menyebabkan pinjaman di dalam negeri bagi wiraswastawan Indonesia menjadi sangat mahal, dan menambah resesi Indonesia.

Naiknya tingkat suku bunga di dunia ini telah juga menambah beban pembayaran hutang Indonesia (cost of debt servicing). Dewasa ini hutang Indonesia kepada pemerintah luar negeri dan bank-bank luar negeri sebesar US\$23 milyar (*World Bank*, 1985) dan pembayaran hutang tahun ini (pokok dengan

bunganya) diperkirakan mencapai US\$3,6 milyar dan US\$1,6 milyar berupa pembayaran bunga. Jadi secara nominal tingkat bunga rata-rata dari hutang luar negeri berkisar 7% sampai 4,4% per tahun dalam 1977. Perbandingan jasa hutang terhadap ekspor naik dari kurang dari 12% dalam tahun 1977 menjadi 15% dalam tahun 1984. Situasi ini masih dapat ditolerir karena cadangan Indonesia masih kuat tetapi merupakan hal yang sangat mahal.

Sebagian besar dari akibat naiknya tingkat suku bunga telah diperlunak oleh adanya kredit bantuan yang merupakan subsidi. (Faktor utama dari naiknya bunga dari pembayaran hutang disebabkan oleh pinjaman Pemerintah Indonesia yang meningkat dari sumber bank-bank niaga). AS ikut memberi bantuan subsidi modal atas dasar pinjaman bilateral yang berkisar rata-rata US\$59 juta per tahun, selama 4 tahun fiskal terakhir ini, ditambah dengan bantuan dan konsesi penjualan komoditi pertanian sebesar rata-rata US\$59 juta per tahun. Lagipula AS merupakan penyumbang terbesar dari Bank Dunia dan IMF (Dana Keuangan Internasional), serta juga menjadi penyumbang utama dari Bank Pembangunan Asia (USAID/Jakarta, 1984).

## PERTUMBUHAN EKONOMI DI AMERIKA SERIKAT DAN INDONESIA

Dipandang dari sudut kesehatan ekonomi dunia dan prospek Indonesia untuk mengembangkan ekspornya di masa yang akan datang, faktor yang paling berarti tampaknya adalah kemampuan Amerika untuk menghasilkan laju pertumbuhan yang pesat, dan tetap mempertahankan akses ke pasaran yang luas. Jelaslah bahwa kesempatan yang paling baik bagi Indonesia untuk menjawab tantangannya yang terbesar, ialah dengan kemampuan menyerap tenaga kerjanya yang tumbuh semakin besar bersama peningkatan produktivitas yang dimiliki. Tergantung pula pada kemampuan Indonesia mengeksport komoditi yang mutunya ditentukan oleh tenaga kerja yang ada.

Situasi dewasa ini di AS pada umumnya tidak begitu menggembirakan, kendatipun ada sedikit tanda-tanda pulihnya keadaan dalam periode terakhir tahun 1985. Krisis dari defisit anggaran belanja AS terus berlanjut, dan tampaknya hanya sedikit harapan bagi penyelesaiannya dalam waktu dekat. Penyelesaian menuntut adanya pilihan-pilihan yang berat yang dengan enggan dihadapi oleh pejabat-pejabat Pemerintah AS. Secara garis besar dapat dikatakan bahwa Pemerintah AS tidak akan menaikkan pajak, dan Kongres tidak akan mengurangi pengeluaran. Defisit itu menambah persoalan yang telah disinggung sebelumnya, defisit imbalan yang sangat besar dalam neraca pembayaran, serta secara terus-menerus menyebabkan nilai dollar yang tinggi dan anti-proteksinya secara implisit dari perdagangan AS. Suatu hasil ikutan yang berbahaya adalah proteksionisme.



Orang hanya dapat mengharap bahwa pertemuan puncak dengan Uni Soviet di Genewa membuahkan hasil-hasil penting dalam mengurangi pengeluaran untuk pertahanan di AS dan Uni Soviet, tidak hanya untuk membenang pemborosan besar tersebut, tetapi juga dengan maksud memberi peluang mengurangi anggaran tanpa menaikkan pajak secara berarti. Pengurangan anggaran yang demikian ini membutuhkan penyesuaian dan paling sedikit pengangguran sementara dalam industri pertahanan, tetapi hal itu secara berentak akan membebaskannya dari kebutuhan akan sumber daya manusia dan materi yang berkualitas sangat tinggi, serta mengurangi permintaan akan barang AS di pasar modal dunia.

Akan tetapi, sementara itu Pemerintah Indonesia menghadapi tantangan dan tanggung jawab untuk dapat menarik keuntungan dari segala macam kesempatan yang mungkin ditawarkan oleh politik ekonomi dan tindakan AS. Membangun kembali struktur sektor industri modern dan membebaskan "trade regime" merupakan tuntutan mendasar. Langkah-langkah penting ke arah itu telah diambil, seperti yang tercantum dalam Inpres No. 4 bulan April 1985 (Glassburner, 1985). Tetapi tetap masih ada persoalan mengenai industri daya tinggi, dan jaringan-jaringan yang menghambat baik modal dalam negeri maupun internasional tetap masih besar.

Untunglah pimpinan ekonomi Indonesia berkualitas sangat tinggi dan langkah-langkah pemerintahan Soeharto dalam membuat penyesuaian penting selama 19 tahun terakhir ini menunjukkan arah yang benar secara umum. Usaha untuk memperoleh kembali momentum pertumbuhan sedang dilakukan baik di Indonesia maupun di AS. Sangat penting bagi menyehatkan ekonomi dan politik dunia bahwa kedua bangsa itu bekerjasama dalam usaha mereka dan bahwa keduanya berhasil.

# Hubungan Dagang Indonesia-Cina dan Peranan Hongkong\*

Hadi SOESASTRO

## PENGANTAR

Dengan diumumkannya Inpres No. 9/1985 pada tanggal 23 Juli 1985, Pemerintah Indonesia secara resmi menegaskan dibukanya kembali hubungan dagang secara langsung antara Indonesia dan Cina. Hal ini telah dirundingkan oleh Kadin (Kamar Dagang Indonesia) dan China Council for the Promotion of International Trade (CCPIT).

Sejak semula Pemerintah Indonesia menekankan sifat tidak resmi dari proses perundingan-perundingan tersebut, yang di pihak Indonesia telah diadakan oleh badan non-pemerintah, yaitu Kadin. Penandatanganan "Memorandum of Understanding" (MOU) antara Kadin dan CCPIT berlangsung pada tanggal 5 Juli 1985 di sebuah negara ketiga, Singapura, serta kata-kata Republik Indonesia dan Republik Rakyat Cina tidak terdapat dalam teks MOU. Kedua ketentuan tersebut dimaksudkan untuk memperkuat sifat tidak resmi dari perjanjian itu.

Pihak Cina tampaknya agak bingung dengan pendekatan Indonesia yang tidak resmi itu. Penandatanganan MOU mungkin mengalami penundaan seandainya pihak Cina tetap mendesak Kadin agar memberikan mandat tertulis dari Pemerintah Indonesia.

Walaupun bersifat tidak resmi, MOU dapat dianggap sebagai suatu terobosan. Kadin mulai menjajagi kemungkinan untuk membuka kembali perdagangan langsung seperti pada tahun 1977, dan melibatkan wakil-wakil Kadin untuk mengunjungi Canton Fair kemudian juga Beijing pada tahun 1978.

---

\*Judul asli adalah "Indonesia-China Trade Relations and the Role of Hong Kong," alih bahasa oleh Daniel Setyawan, staf CSIS.



Pada waktu itu prakarsa tersebut gagal memperoleh dukungan resmi dari Pemerintah Indonesia. sebagian karena DPR sangat berkeberatan tetapi kemungkinan besar juga karena pemerintah tidak menganggap pemulihan hubungan dagang langsung dengan RRC sebagai hal yang mendesak. Usaha Kadin pada tahun 1984 mendapat tanggapan yang lebih menguntungkan dari Pemerintah Indonesia, sebagian besar sehubungan dengan keputusan pemerintah pada tahun 1982 untuk mendiversifikasikan pasar bagi ekspor Indonesia, termasuk mengembangkan pasar-pasar baru di negara-negara sosialis. Juga karena pendapat umum tidak lagi tidak menyukai usaha-usaha itu. Sebenarnya dukungan Pemerintah Indonesia seharusnya sudah diketahui oleh Cina, terutama dengan ditunjuknya Menteri Muda/Sekretaris Kabinet oleh Presiden untuk mengkoordinasi langkah-langkah menuju ke arah pemulihan hubungan dagang secara langsung. Akan tetapi pendekatan tidak resmi yang disengaja dan agak hati-hati itu dimaksudkan untuk menegaskan sikap resmi Indonesia, yaitu bahwa pemulihan hubungan dagang secara langsung hendaknya tidak ditafsirkan sebagai langkah konkrit ke arah normalisasi hubungan diplomatik sepenuhnya.<sup>1</sup>

MOU telah menetapkan enam ketentuan sebagai pedoman untuk mengadakan transaksi dagang secara langsung, yang diperlukan sebagian karena kedua negara tidak mempunyai hubungan diplomatik. Ketentuan-ketentuan itu mengenai: (1) transaksi pembayaran; (2) prosedur permohonan visa; (3) hak untuk berlabuh bagi kapal-kapal yang mengibarkan bendera nasional masing-masing negara; (4) pelayanan komunikasi; (5) pertukaran misi dagang; dan (6) persetujuan pemerintah masing-masing negara serta berakhirnya MOU.

Pelaksanaan perdagangan langsung di pihak Indonesia seperti yang telah ditetapkan oleh Inpres No. 9/1985, berdasarkan ketentuan-ketentuan MOU. Inpres tersebut menetapkan antara lain garis-garis pokok sebagai berikut:

- a. Hubungan dagang langsung antara Indonesia dan Cina akan dilaksanakan atas dasar kebijaksanaan umum mengenai perdagangan seperti yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Indonesia (yang berarti bahwa kepada Cina tidak akan diberi perlakuan istimewa);
- b. Pada prinsipnya semua komoditi dagang dapat diekspor ke Cina, dengan mentaati peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia atau badan-badan internasional yang bersangkutan dengan komoditi-komoditi tersebut; demikian pula semua barang dari RRC dapat diimpor dengan mentaati kebijaksanaan pemerintah mengenai perlindungan terhadap industri dalam negeri;
- c. Pada prinsipnya semua eksportir serta importir dapat mengadakan transaksi dagang langsung dengan Cina; para eksportir dan importir diminta

<sup>1</sup>Jakarta Post, 6 Juli 1986.

untuk menjalin koordinasi serta kerjasama sebaik mungkin agar supaya memperoleh manfaat yang maksimal;

- d. Transaksi pembayaran diadakan melalui prosedur pembukaan L/C (letter of credit) atau prosedur-prosedur normal lain dalam perdagangan dengan pembayaran tunai; alat pembayaran yang dipakai dalam transaksi-transaksi adalah mata uang yang dapat ditukar;
- e. Pemberian visa kepada pedagang-pedagang Cina yang ingin masuk Indonesia akan dilayani oleh kantor perwakilan Indonesia di Hongkong atau Singapura; pemberian visa dapat dipertimbangkan bagi pedagang-pedagang Cina yang ingin mengunjungi Indonesia atas undangan Kadin, perhimpunan-perhimpunan dagang, perusahaan negara atau perorangan; awak kapal dengan bendera Cina atau bendera lain yang kapalnya berlabuh di pelabuhan-pelabuhan Indonesia diperbolehkan mendarat sejauh masih dalam batas wilayah kerja pelabuhan yang bersangkutan;
- f. Untuk transportasi barang yang diperdagangkan antara Indonesia dan RRC dapat digunakan kapal-kapal berbendera Indonesia; pelabuhan-pelabuhan yang terbuka bagi kapal-kapal berbendera Cina dalam kerangka hubungan dagang langsung antara Cina dan Indonesia adalah:
  1. pelabuhan-pelabuhan yang dipakai untuk perdagangan luar negeri berdasarkan peraturan-peraturan yang berlaku adalah: Belawan, Tanjung Priok, Tanjung Perak dan Ujungpandang;<sup>2</sup>
  2. lain-lain pelabuhan yang akan ditentukan lebih lanjut terutama di daerah-daerah yang menghasilkan barang-barang ekspor dalam jumlah besar;
- g. Untuk memperlancar hubungan dagang langsung antara Indonesia dan Cina telah disediakan pelayanan komunikasi yang meliputi tilpun, telex serta pelayanan surat-menyurat.

Persetujuan Pemerintah Indonesia dan petunjuk-petunjuk di atas telah disampaikan kepada pihak Cina pada tanggal 29 Juli 1985 oleh delegasi Kadin yang mengunjungi Cina untuk menandai dibukanya kembali hubungan dagang langsung. Dengan demikian hubungan dagang langsung antara Cina dan Indonesia telah secara resmi dibuka kembali pada hari itu yang juga mengakhiri perlunya negara ketiga untuk mengadakan hubungan dagang seperti yang sudah dipraktekkan selama 18 tahun setelah pemutusan hubungan diplomatik dalam bulan Oktober 1967.

Mungkin masih terlalu pagi untuk pada tahap ini menilai hasil-hasil dari dibukanya kembali hubungan dagang langsung menurut hasil-hasil dari

<sup>2</sup>MOU 5 Juli 1985 menetapkan bahwa dari pihak Cina fasilitas akan diberikan di Pelabuhan Dalian, Tianjin, Shanghai, Huangpu dan pelabuhan lain yang dianggap penting.



"trade creation." Peningkatan pada tahap permulaan dari perdagangan mungkin sebagian besar disebabkan oleh pergeseran dalam cara mengadakan transaksi, dari perdagangan tidak langsung ke perdagangan langsung. Sebenarnya bagi Indonesia perdagangan langsung dimaksudkan tidak hanya untuk meningkatkan tingkat perdagangan tetapi juga untuk mengurangi peranan perantara.

Adanya potensi untuk meningkatkan perdagangan dua-arah itu sebagian besar berdasarkan komoditi yang telah dijual-belian; potensi-potensi tersebut dirasakan cukup besar. Modernisasi Cina dan industrialisasi lanjutan Indonesia pasti membuka kesempatan-kesempatan baru untuk berdagang. Pembelian minyak mentah baru-baru ini oleh Cina dari Indonesia belum pernah dibayangkan sebelumnya, dan mungkin dapat memberi gambaran mengenai perkembangan yang demikian itu.<sup>3</sup> Hal itu juga memberi kesan seolah-olah yang biasanya dianggap sebagai persaingan berubah menjadi kerjasama. Aspek yang tersebut terakhir ini belum cukup dipelajari.

Perkembangan prasarana dan mekanisme perdagangan ini sangat mempengaruhi kemampuan pihak-pihak yang bersangkutan untuk memanfaatkan potensi-potensi yang ada serta yang muncul dalam perdagangan di antara pihak-pihak tersebut. Memang, tantangan utama dalam mengadakan perdagangan secara langsung antara Indonesia dan Cina dewasa ini adalah kemampuannya untuk berjalan secara baik dengan tidak adanya hubungan diplomatik. Mengacu kepada hubungan dagang antara Singapura dan RRC yang relatif berjalan secara lancar mungkin tidak seluruhnya sesuai mengingat sifat yang samasekali berbeda dari hubungan bilateral mereka secara menyeluruh -- dibandingkan dengan hubungan Indonesia-RRC -- serta prasarana dagang Singapura yang sangat maju.

Masalah yang juga sama pentingnya untuk dipelajari adalah peranan negara ketiga sebagai perantara -- seperti misalnya Hongkong -- dalam perkembangan dagang antara Indonesia dan Cina. Peran perantara oleh negara ketiga dapat diakibatkan oleh pelbagai sebab, termasuk kurang berkembangnya prasarana dagang dari kedua negara yang bersangkutan.

Tulisan ini diawali dengan mempelajari pola dagang antara Indonesia dan Cina sejak awal tahun 1950-an, terutama sejak ditandatanganinya Perjanjian Dagang 1953. Juga dibahas masalah-masalah kebijaksanaan pokok yang timbul selama kurun waktu tersebut. Pembahasan ini dilanjutkan dengan sebuah penyelidikan tentang peranan Hongkong dalam perdagangan Cina-Indonesia

<sup>3</sup>Pembelian dilaksanakan Maret 1986, yang dilihat sebagai pembelian "percobaan" dengan jumlah 1,5 juta barrel minyak mentah seharga US\$10,40 per barrel, lihat *Kompas*, 30 April 1986.

dengan latar belakang yang lebih luas tentang ekspor kembali Hongkong ke seluruh dunia. Bagian terakhir dari tulisan ini membahas masa depan serta masalah-masalah yang telah timbul dalam mengembangkan hubungan dagang langsung antara Indonesia dengan Cina.

## HUBUNGAN DAGANG CINA-INDONESIA: POLA DAN MASALAH

Terdapat dua kurun waktu secara terpisah dalam perkembangan perdagangan Cina-Indonesia. Periode pertama diawali dengan penandatanganan Perjanjian Dagang 1953 dan diakhiri dengan dibekukannya hubungan formal antara Indonesia dan Cina dalam tahun 1967. Periode kedua ditandai dengan hubungan dagang tidak langsung yang berlangsung selama 18 tahun sampai dengan diadakannya kembali hubungan dagang langsung bulan Juli 1985.

Suatu gambaran yang baik sekali mengenai hubungan dagang Indonesia-Cina selama periode pertama dapat diketemukan dalam penelitian John Wong.<sup>4</sup> Sejumlah ciri-ciri yang menarik dapat dilihat dalam penelitian tersebut. Ciri pertama adalah interaksi yang dekat antara transaksi-transaksi dagang dengan hubungan-hubungan politik. Memang meningkatnya perdagangan Cina-Indonesia antara tahun 1955 dan 1959, disusul dengan menurunnya perdagangan dalam tahun 1960 serta pemulihannya pada tahun 1964, benar-benar mencerminkan perkembangan hubungan politik antara kedua negara itu. Akan tetapi Wong juga mengemukakan perkembangan ekonomi Cina pada hubungan dagang Cina-Indonesia. Meningkatnya hubungan dagang bilateral selama paruhan kedua tahun 1950-an mungkin didorong oleh kampanye dagang Cina di seluruh Asia Tenggara. Demikian pula kemunduran perdagangan tersebut dalam tahun 1960 mungkin disebabkan oleh kemunduran ekonomi dalam negeri Cina.

Seperti yang diperlihatkan statistik perdagangan Indonesia (Tabel 1), ekspor Indonesia ke Cina meningkat dari kurang dari US\$3 juta dalam tahun 1954 menjadi kurang lebih US\$53 juta dalam tahun 1959, atau dari bilangan pecahan yang tidak berarti dari seluruh ekspor tahun 1954 menjadi sekitar 6% dalam tahun 1959. Demikian juga impor dari Cina meningkat dari hampir bukan apa-apa ketika Perjanjian Dagang 1953 ditandatangani menjadi lebih dari 15% dari seluruh impor Indonesia dalam tahun 1959. Baik ekspor ke maupun impor dari Cina menurun dalam tahun 1960, dan dengan pulihnya kembali pada tahun 1964 ekspor maupun impor tersebut mencapai tingkat pada tahun 1959 hanya untuk kurun waktu yang singkat sebelum turun lagi dalam tahun 1966.

---

<sup>4</sup>John Wong, *The Political Economy of China's Changing Relation with Southeast Asia* (London: Macmillan Press, 1984).



Tabel 1

## PERDAGANGAN INDONESIA DENGAN CINA YANG TERCATAT, 1953-1985

Tahun	Ekspor		Impor	
	nilai f.o.b. (US\$ juta)	% dari seluruh ekspor	nilai c.i.f. (US\$ juta)	% dari seluruh impor
1953	~	*	2,1	*
1954	2,8	*	3,5	*
1955	6,5	0,7	10,1	1,0
1956	11,7	1,3	30,2	3,7
1957	25,2	2,6	27,0	3,2
1958	43,4	5,5	41,8	8,7
1959	53,1	5,7	61,2	15,4
1960	35,4	4,2	57,0	9,9
1961	36,4	4,6	39,9	5,0
1962	34,6	5,1	34,9	5,4
1963	42,2	6,0	44,3	8,5
1964	52,2	7,2	60,9	9,0
1965	40,0	5,7	98,8	14,2
1966	9,5	1,4	40,7	7,7
1967	0,7	*	54,2	8,3
1968	*	*	38,4	5,4
1969	*	*	43,0	5,5
1970	—	—	32,8	3,3
1971	—	—	27,6	2,5
1972	—	—	39,0	2,5
1973	—	—	48,8	1,8
1974	—	—	113,9	3,0
1975	—	—	203,5	4,3
1976	—	—	131,8	2,3
1977	—	—	153,5	2,5
1978	—	—	112,2	1,7
1979	—	—	131,8	1,8
1980	—	—	197,3	1,8
1981	8,3	*	253,5	1,9
1982	14,2	*	230,9	1,4
1983	27,0	*	204,0	1,2
1984	7,7	*	224,4	1,6
1985	84,2	0,5	248,4	2,4

\*Tidak berarti (kurang dari US\$0,5 juta, atau kurang dari 0,5%).

- Sumber: 1. 1953-1962 angka-angka perdagangan Cina-Indonesia telah dikumpulkan oleh John Wong dari statistik-statistik UN dan IMF; lihat *The Political Economy ...* (Tabel 2,1); angka-angka dari seluruh perdagangan Indonesia diambil dari K.D. Thomas dan J. Panglaykim, "Indonesian Exports: Performance and Prospects 1950-1970, Part I" dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, No. 5 (Oktober 1966).
2. 1963-1985 angka-angka berdasarkan statistik-statistik BPS Indonesia, pelbagai penerbitan.

Tabel 2

## PERDAGANGAN CINA DENGAN INDONESIA YANG TERCATAT, 1953-1985

Tahun	Ekspor		Impor	
	nilai (US\$ juta)	% dari seluruh ekspor	nilai (US\$ juta)	% dari seluruh impor
1953	*	*	—	—
1954	2,8	0,3	4,6	0,4
1955	9,0	0,7	13,3	0,8
1956	29,3	1,8	26,0	1,8
1957	21,2	1,3	27,6	1,9
1958	52,4	2,7	38,8	2,1
1959	69,1	3,1	60,0	2,9
1960	34,3	1,8	39,7	2,0
1961	46,8	3,1	36,7	2,5
1962	29,0	1,9	39,8	3,5
1963	48,9	3,1	42,6	3,6
1964	47,2	2,7	62,4	4,2
1965	65,1	3,2	43,8	2,4
1966	*	*	16,4	0,8
1967	—	—	—	—
1968	—	—	—	—
1969	—	—	—	—
1970	—	—	—	—
1971	—	—	—	—
1972	—	—	—	—
1973	—	—	—	—
1974	—	—	—	—
1975	—	—	—	—
1976	—	—	—	—
1977	*	*	*	*
1978	*	*	*	*
1979	*	*	—	—
1980	21,0	0,1	14,0	0,1
1981	54,0	0,3	63,0	0,3
1982	46,0	0,2	151,0	0,8
1983	49,0	0,2	150,0	0,7
1984	70,0	0,3	214,0	0,8
1985 <sup>a</sup>	71,9	0,4	207,9	0,8

\*Tidak berarti (kurang dari US\$0,5 juta, atau kurang dari 0,1%)

<sup>a</sup>Januari-Agustus

Sumber: 1. 1953-1980 angka-angka perdagangan Cina-Indonesia diambil dari *The Almanac of China's Foreign Economic Relations and Trade*, 1984; angka-angka seluruh perdagangan Cina (1953-1966) diambil dari perkiraan yang dicetak kembali dalam A. Doane Barnett, *China's Economy in Global Perspective* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1981), Tabel 2-1.

2. 1981-1985 angka-angka diambil dari IMF, *Direction of Trade Statistics*, pelbagai penerbitan.



Tabel 2 memperlihatkan statistik yang tercatat dari Cina dengan Indonesia. Tabel itu pada hakekatnya menunjukkan perkembangan yang sama untuk periode 1953-1967. Impor naik dari US\$5 juta pada tahun 1954 menjadi US\$60 juta pada tahun 1959. Peningkatan dari seluruh impor tidak begitu dramatis seperti yang dialami Indonesia. Impor Cina naik dari 0,4% pada tahun 1954 menjadi kurang lebih 3% dalam tahun 1959. Ekspor Cina ke Indonesia menurut persentase dari seluruh eksportnya juga mengalami kenaikan dari 0,3% pada tahun 1954 menjadi 3,1% pada tahun 1959.

Impor Cina dari Indonesia mencapai puncaknya pada tahun 1964 yaitu sebesar 4,2% dari seluruh impornya; pada puncak ini bagian dari pasaran Cina untuk ekspor Indonesia adalah 7,2%. Impor Indonesia dari Cina memuncak pada tahun 1965 sebesar kurang lebih 14,2% dari seluruh impornya, dan puncak ini bagi Cina merupakan 3,2% dari seluruh eksportnya. Perdagangan luar negeri Indonesia lebih terbuka bagi pasaran Cina daripada sebaliknya.

Ciri kedua ialah bahwa perdagangan bilateral selama periode 1953-1965 secara menyeluruh kurang lebih seimbang. Hal ini tidaklah demikian dengan perdagangan Cina dengan negara-negara Asia Tenggara lainnya. Seperti yang telah dijelaskan oleh Wong, perdagangan yang seimbang antara Indonesia dan Cina disebabkan karena perdagangan antara kedua negara ini sebagian besar berdasarkan antarpemerintah dan, sesuai dengan Pasal III dari Perjanjian Dagang 1953, kedua pihak setuju untuk tetap mempertahankan keseimbangan perdagangan sebagai prinsip.

Statistik perdagangan Cina (Tabel 2) menunjukkan bahwa secara kumulatif perdagangan bilateral dengan Indonesia seimbang, dengan ekspor serta impor sebesar US\$455 juta dan US\$435 juta selama periode 1954-1965. Perdagangan Indonesia dengan Cina menunjukkan ketidakseimbangan secara kumulatif yang menguntungkan Cina, yaitu dengan impor sebesar US\$510 juta dan ekspor sebesar US\$384 juta, selama periode yang sama. Akan tetapi tidak tercatat keluhan-keluhan yang datang dari pihak Indonesia. Sebaliknya, bahkan praktek dumping oleh pihak Cina, yang menyebabkan negara-negara Asia Tenggara lainnya mengadakan tindakan balasan, dianggap saling menguntungkan oleh Pemerintah Indonesia.<sup>5</sup> Dipertahankannya perdagangan yang seimbang tidaklah tanpa biaya -- paling sedikit di pihak Indonesia. Seperti yang telah dikatakan oleh bekas menteri perdagangan Indonesia, keseimbangan tersebut dipertahankan dengan sengaja melalui imbal-beli atau barter, yang seringkali merugikan Indonesia. Contoh yang disebutkan ialah perjanjian yang diadakan dalam Agustus 1965 untuk mengadakan barter 90.000 ton karet RRS-1 Indonesia dengan pupuk dan beras dari Cina. Transaksi itu tidak

---

<sup>5</sup>*Ibid.*

dilaksanakan karena ketahuan oleh pihak Indonesia bahwa karet tersebut akan diekspor kembali -- dan karena itu bersaing dengan ekspor langsung Indonesia -- dan bahwa pupuk tersebut berasal dari Itali, yang sudah diimpor secara langsung oleh Indonesia.<sup>6</sup>

Ciri ketiga adalah komposisi komoditi yang diperdagangkan relatif sederhana. Selama periode 1954-1967 impor Indonesia dari Cina terutama terdiri atas barang-barang tekstil dan beras, yang terakhir ini sangat berfluktuasi bersama dengan seluruh impor beras Indonesia, walaupun ketika itu Cina bukanlah pensuplai beras yang utama. Pada tahun 1959 barang-barang tekstil (benang tenun dan tenunan katun) dan beras masing-masing merupakan 25% dan 38% dari seluruh impor Indonesia dari Cina; pada tahun 1965 persentase kedua barang tersebut adalah masing-masing 51% dan 21%. Komposisi komoditi Indonesia yang diekspor ke Cina juga sangat sederhana, dan terdiri hampir seluruhnya dari karet.

Tidaklah mengherankan bahwa agar supaya kedua negara tersebut dapat mempertahankan perdagangan yang meningkat dan seimbang, mereka terpaksa mengadakan barter dan imbal-beli. Hal ini disebabkan karena daya serap Cina akan bahan mentah dari Asia Tenggara terbatas dan Indonesia hanya dapat menawarkan komoditi ekspor yang terbatas. Pengalaman selama tahun-tahun 1954-1967 menunjukkan bahwa peningkatan perdagangan antara kedua negara dapat didukung oleh kemauan politik kedua belah pihak.

Perdagangan Cina-Indonesia dengan segera anjlog setelah tahun 1965. Sejak itu, beberapa transaksi dagang, yaitu mengenai komoditi-komoditi yang masih berarti secara ekonomis, diadakan melalui negara-negara ketiga yaitu sebagai perdagangan tidak langsung. Pergeseran mengenai cara transaksi ini mungkin telah juga menyebabkan berkurangnya tingkat perdagangan, tetapi pengaruhnya mungkin tidak besar.

Periode sejak 1967 menarik karena perdagangan antara kedua negara itu diadakan secara tidak langsung. Akibatnya tidak terdapat gambaran yang lengkap mengenai semua transaksi yang telah diadakan. Statistik yang tidak lengkap mengandung implikasi yang agak mengganggu dalam persepsi di Indonesia mengenai perdagangan bilateralnya dengan Cina. Ketidakseimbangan dalam perdagangan, yang dalam periode sebelumnya bukan merupakan masalah mendapat perhatian besar baik dari masyarakat pada umumnya maupun para pembuat kebijakan. Masalah ini akan dibahas kemudian.

Impor Indonesia dari Cina, kebanyakan melalui Hongkong secara relatif tercatat dengan baik, sebagian karena Hongkong mempunyai data lengkap

---

<sup>6</sup>Dikemukakan oleh Bekas Menteri Perkebunan Frans Seda pada *Sinar Harapan*, 1 Agustus 1985.



tentang perdagangan barang-barang yang diekspor kembali. Beberapa impor dari Cina, khususnya bahan-bahan kimia serta bahan mentah untuk industri kimia, juga didatangkan melalui Eropa Barat. Cina tidak memiliki data mengenai ekspor tidak langsung ke Indonesia. Negara itu juga tidak memiliki data lengkap mengenai impornya dari Indonesia, kecuali selama 2 atau 3 tahun terakhir ini. Demikian pula data Indonesia mengenai ekspornya yang tidak langsung ke Cina jauh dari lengkap.

Tabel 3 menunjukkan bahwa ekspor Indonesia ke Cina dilanjutkan terutama melalui Singapura dan Hongkong. Barang-barang yang diekspor kembali oleh Singapura dari Indonesia ke Cina agaknya terutama terdiri atas karet, tetapi informasi konkrit tidak dapat diperoleh. Di samping Singapura, dan sampai batas tertentu Hongkong, juga dilaporkan bahwa ekspor Indonesia ke Cina melalui Bangkok.<sup>7</sup>

Tabel 3

EKSPOR INDONESIA KE CINA, SINGAPURA DAN HONGKONG, 1964-1969  
(dalam US\$ juta)

	Cina	Singapura	Hongkong
1964	52,2	2,8	6,8
1965	40,0	5,6	8,8
1966	9,5	18,0	13,8
1967	0,7	65,7	12,9
1968	*	118,3	10,3
1969	*	147,1	7,3

\*Dapat diabaikan.

Sumber: BPS.

Impor Indonesia dari Cina menurun dari puncaknya, 14, 2% dari seluruh impornya pada tahun 1965 menjadi 5,5% pada tahun 1969, dan kemudian menjadi 1,8% pada tahun 1973. Pada tahun 1974 impor dari Cina naik menjadi 3% dari seluruh impornya, terutama karena impor beras Indonesia yang sangat meningkat. Pada tahun 1975, kira-kira 75% dari impor Indonesia dari Cina terdiri atas beras. Pada tahun 1979 muncul sebuah pola baru dalam impor Indonesia dari Cina: beras dan tekstil tidak lagi dominan.

Komposisi komoditi dari impor Indonesia dari Cina dari tahun 1980 sampai 1984 ditunjukkan dalam Tabel 4. Perubahan lebih lanjut dalam strukturnya bahkan telah terjadi selama periode yang singkat itu. Selama paruhan per-

<sup>7</sup>Dikemukakan oleh Menteri Perdagangan Rachmat Saleh, lihat *Kompas*, 6 Mei 1985.

Tabel 4

IMPOR INDONESIA DARI CINA MENURUT KELOMPOK KOMODITI, 1980-1984  
(dalam %)

SITC Kelompok Komoditi	1980	1981	1982	1983	1984
0 Makanan dan hewan hidup	16,5	22,3	9,4	10,7	16,6
1 Minuman dan Tembakau	1,5	0,9	1,4	1,3	1,2
2 Bahan mentah, tidak untuk dimakan	6,2	5,2	14,6	18,9	29,8
3 Bahan bakar mineral, Minyak pelumas dan sebagainya	1,3	1,6	2,6	2,9	1,5
4 Minyak & lemak hewani & nabati	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
5 Bahan kimia	20,5	18,2	17,1	21,4	15,7
6 Barang-barang buatan pabrik	31,0	32,5	29,8	26,1	18,3
7 Perlengkapan mesin & Alat pengangkutan	16,3	13,2	15,3	14,0	13,0
8 Berbagai jenis barang buatan pabrik	6,4	5,8	10,1	5,3	3,8
9 Komoditi & Transaksi NES	—	—	—	—	—
Jumlah	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

\*Dapat diabaikan.

Sumber: BPS, *Statistik Perdagangan Luar Negeri Indonesia -- Impor*, pelbagai penerbitan.

tama dari periode tersebut kira-kira 30% dari seluruh impor terdiri dari barang-barang buatan pabrik. Persentase ini berkurang menjadi 18% pada tahun 1984. Sebagai gantinya, bahan mentah -- terutama biji minyak dan serat katun (Tabel 5) -- menjadi barang impor yang paling penting; persentasenya naik menjadi kira-kira 30% dari seluruh impor dari Cina pada tahun 1984 dari hanya 6% pada tahun 1980. Tiga kelompok komoditi lainnya yaitu (a) makanan dan hewan hidup (terutama bahan makanan untuk hewan dan sayur yang diawetkan); (b) bahan kimia; dan (c) alat pengangkutan bersama-sama mencapai 45% pada tahun 1984.

Bagian impor Indonesia yang utama ke Cina pada tahun 1984 pada tingkat komoditi 3 digit dapat dilihat di Tabel 5. Sembilan barang penting itu bersama-sama merupakan 55% dari seluruh impor, yang memberi kesan bahwa struktur impor Indonesia dari Cina telah menjadi lebih bervariasi dalam komposisi komoditinya. Perkiraan untuk tahun 1984 menunjukkan dominasi dari tiga komoditi yaitu kayu lapis, karet dan kopi, yang seluruhnya merupakan 90% dari impor Cina dari Indonesia (Tabel 6). Perkembangan asimetris ini dianggap sebagai akibat dari tidak adanya hubungan dagang langsung yang menghukum Indonesia dalam kemampuannya untuk memasarkan komoditi ekspor yang non-tradisional ke Cina.



Tabel 5

IMPOR-IMPOR PENTING INDONESIA UNTUK CINA,<sup>a</sup> 1984  
(dalam %)

SITC	Komoditi	%
222	Biji-biji minyak untuk diambil minyaknya yang lembut	16,8
263	Cotton	9,8
081	Bahan makanan untuk hewan	8,5
651	Benang tekstil	4,0
785	Sepeda motor, skuter dan kendaraan lain	3,9
056	Sayur-mayur, akar dan umbi-umbian, diawetkan n.e.s	3,7
695	Alat-alat untuk dipakai dengan tangan atau mesin	3,3
699	Industri logam dasar n.e.s	2,9
523	Bahan kimia anorganik lainnya; bahan campuran organik dan anorganik	2,4
	Subtotal	55,2
	Lainnya	44,8
	Jumlah	100,0

<sup>a</sup>Di atas US\$5 juta.

Sumber: Seperti Tabel 4.

Tabel 6

IMPOR-IMPOR PENTING CINA DARI INDONESIA, 1984  
(dalam %)

Komoditi	% <sup>a</sup>
Kayu lapis	60
Karet	25
Kopi	4
Subtotal	89
Lainnya, terdiri atas:	11
- Minyak kelapa sawit	—
- Kayu balok	—
- Pupuk	—
- Rempah-rempah dan bumbu	—
Jumlah	100

<sup>a</sup>Perkiraan kasar

Sumber: Angka-angka bea cukai Cina yang disebut dalam *Jakarta Post*, 30 Juli 1985.

Tabel 7

NERACA PERDAGANGAN INDONESIA DENGAN CINA, 1980-1985  
(dalam US\$ juta)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<i>Impor Indonesia</i>						
1. Impor Indonesia dari Cina yang tercatat	197	254	231	204	224	248
2. Re-ekspor yang dilaporkan oleh Hongkong, dari Cina ke Indonesia	201	228	251	224	195	164
3. Ekspor Cina ke Indonesia yang tercatat	21	54	46	49	70	108 <sup>a</sup> (72)
<i>Ekspor Indonesia</i>						
4. Ekspor Indonesia ke Cina yang tercatat	—	8	14	27	8	84
5. Re-ekspor yang dilaporkan oleh Hongkong, dari Indonesia ke Cina	44	33	42	(44) <sup>b</sup>	(52) <sup>b</sup>	(32) <sup>b</sup>
6. Impor Cina dari Indonesia yang tercatat	14	63	151	150	214	312 <sup>a</sup> (208)
<i>Perdagangan Indonesia dengan Cina</i>						
7. Neraca (6-1) <sup>c</sup>	-183	-191	-80	-54	-10	64

<sup>a</sup>Perkiraan berdasarkan atas angka-angka untuk Januari sampai Agustus; angka-angka dalam kurung adalah yang aktual untuk Januari sampai Agustus.

<sup>b</sup>Perkiraan berdasarkan atas re-ekspor Hongkong secara keseluruhan dari Indonesia, dengan mengandaikan bahwa proporsi yang dire-ekspor ke Cina adalah sama secara rata-rata untuk tahun 1980-1982.

<sup>c</sup>Tanda negatif menunjukkan neraca yang condong ke Cina.

Sumber: Angka-angka perdagangan Cina dan Indonesia berdasarkan atas IMF, *Direction of Trade Statistics*, pelbagai penerbitan; mengenai re-ekspor Hongkong, lihat Lampiran Tabel 1



Kepincangan perdagangan yang dipermasalahkan selama periode ini, juga dianggap sebagai akibat dari tidak adanya perdagangan langsung. Sebenarnya, kedua belah pihak mencatat ketidakseimbangan perdagangan yang menguntungkan pihak yang lain. Hal ini tidak mengherankan karena lebih mudah bagi kedua belah pihak untuk menentukan asal-usul dari perdagangan impor mereka yang tidak langsung daripada tujuan dari perdagangan ekspor mereka yang tidak langsung. Sejak 1981 beberapa ekspor Indonesia ke Cina tercatat; ekspor tersebut secara eksklusif terdiri atas kopi yang harus secara lengkap dicatat menurut negara-negara tujuannya (negara-negara quota vs non-quota) sesuai dengan Perjanjian Kopi Internasional.

Tabel 7 adalah suatu usaha untuk menelusuri perdagangan Indonesia dengan Cina dari tahun 1980 sampai 1985. Pada pihak impor, tiga data (baris 1-3) diperbandingkan; data tersebut terdiri atas: (a) Impor-impor Indonesia dari Cina yang tercatat; (b) Re-ekspor oleh Hongkong dari Cina ke Indonesia yang dilaporkan; dan (c) Ekspor Cina ke Indonesia yang tercatat. Kelompok angka pertama dan yang kedua saling mendekati, tetapi sejak tahun 1984 menunjukkan divergensi yang meningkat, yang kedua menjadi lebih rendah daripada yang terdahulu. Hal ini mungkin menunjukkan bahwa impor-impor melalui negara-negara ketiga selain Hongkong, atau memang dari Cina secara "langsung" -- bahkan sebelum pemulihan perdagangan langsung -- mungkin telah meningkat. Sebenarnya data mengenai ekspor Cina ke Indonesia menunjukkan kenaikan sedikit pada tahun 1984. Suasana yang membaik dalam hubungan Cina-Indonesia sejak 1984 mungkin telah mempermudah beberapa transaksi dagang "langsung."

Data mengenai ekspor sangat tidak lengkap. Re-ekspor oleh Hongkong dari Indonesia ke Cina tidak pernah sangat berarti dan mencapai kira-kira US\$40 juta pada awal 1980-an. Pada tahun-tahun berikutnya, impor kayu lapis oleh Cina terutama melalui Hongkong. Akan tetapi sejak 1983 re-ekspor oleh Hongkong dari Indonesia ke Cina tidak lagi diumumkan sebagai hal tersendiri, yang menandakan makin berkurang pentingnya hal tersebut menurut pandangan Hongkong maupun Cina. Data Cina mengenai impor dari Indonesia agaknya semakin menjadi baik di tahun-tahun kemudian. Sebenarnya, angka-angka sejak 1982 mungkin memberi petunjuk yang baik mengenai besarnya ekspor Indonesia ke Cina.

Jika impor Indonesia dari Cina yang tercatat dan impor Cina dari Indonesia yang tercatat (untuk tahun-tahun kemudian) memberi kesan tentang besarnya ekspor dan impor yang riil antara kedua negara itu, dapat disimpulkan sebagai berikut: (a) tampaknya keseimbangan perdagangan hanya sedikit menguntungkan Cina; (b) ketidak-seimbangan perdagangan cenderung untuk berkurang, dan mungkin dalam tahun 1985 menguntungkan Indonesia.



Umum percaya bahwa perdagangan Cina-Indonesia sangat merugikan Indonesia. Sebagai akibat dari kepercayaan itu muncul dua macam saran yang berbeda mengenai kebijaksanaan. Saran yang pertama bersifat agak mengalah, yang menyarankan bahwa Indonesia hendaknya membatasi interaksinya dengan Cina karena secara dagang Indonesia akan selalu dalam posisi yang tidak menguntungkan. Saran kedua, yang lebih bersikap aktivis, menyarankan akan perlunya membuka kembali hubungan dagang langsung dengan Cina untuk meluruskan ketidak-seimbangan itu, yang dianggap merupakan akibat dari perdagangan tidak langsung.

Ada alasan-alasan lain mengenai perlunya dibukanya kembali hubungan dagang langsung. *Pertama*, agar supaya mempunyai data yang lebih konkrit mengenai seluruh transaksi dagang antara kedua negara itu.<sup>8</sup> Hal ini mungkin merupakan tujuan yang diperlukan sekali, tetapi ada cara-cara untuk menilai besarnya dan komposisi komoditi dari transaksi-transaksi itu, terutama karena telah ada kemajuan dalam pelaporan dari pihak Cina. *Kedua*, ada bantahan bahwa perdagangan langsung akan mengakibatkan impor yang lebih murah dan keuntungan bersih yang lebih tinggi dalam ekspor dengan menghapus biaya komisi untuk para perantara yang berkisar antara 5 sampai 12% seperti halnya dengan Hongkong sebagai perantara.<sup>9</sup> Juga saran ini tidak tanpa tantangan. Bantahan-bantahan menunjuk ke arah pentingnya skala dari transaksi-transaksi itu, yang menjelaskan mengapa kegiatan Hongkong atau Singapura sebagai penengah yang berdayaguna.<sup>10</sup> Menteri Perdagangan pada waktu itu, Radius Prawiro katanya pernah menyanggah bahwa perdagangan langsung bahkan mungkin menyebabkan transaksi-transaksi menjadi lebih mahal.<sup>11</sup>

Alasan *ketiga* untuk memulai lagi perdagangan langsung ialah untuk mengurangi ketergantungan Indonesia pada pihak ketiga, yaitu para penengah. Ada pendapat bahwa produk-produk Indonesia yang diperdagangkan melalui para penengah tidak dapat bersaing dengan produk-produk dari negar-negara yang memasarkan produk mereka secara langsung -- dan dengan demikian lebih agresif, seperti Malaysia. Oleh sebab itu, demikian sanggahan tersebut, perdagangan langsung adalah demi kepentingan Indonesia walaupun hanya untuk melindungi pasaran Indonesia untuk karet dan kopi.<sup>12</sup>

<sup>8</sup>*Kompas*, 8 Juli 1985.

<sup>9</sup>Didasarkan pada pernyataan Kadin, *Merdeka*, 29 Desember 1977, juga dinyatakan oleh perwakilan Pusat Komoditi Indonesia, Ltd. (ICC), *Sinar Harapan*, 12 Oktober 1984. ICC adalah perusahaan swasta Indonesia, yang didirikan di Hongkong tahun 1983 untuk meningkatkan komoditi ekspor Indonesia, terutama pemikiran mengenai pasaran Cina.

<sup>10</sup>Pernyataan Ketua Asosiasi Importir Indonesia, Zahri Achmad di *Tempo*, 13 Juli 1985.

<sup>11</sup>*Kompas*, 20 Mei 1978.

<sup>12</sup>Pernyataan Menteri Luar Negeri, Mochtar Kusumaatmadja, pada Dengar Pendapat di DPR, lihat *Kompas*, 12 November 1984.



Sanggahan-sanggahan lain ada hubungannya dengan hipotesa bahwa perdagangan langsung akan memudahkan peningkatan ekspor dari Indonesia ke Cina, mengenai komoditi-komoditi tradisional dan baru, dan dengan demikian akan menjamin perdagangan yang lebih seimbang. Perdagangan langsung dianggap masih mempunyai keuntungan lain lagi, bahwa hal ini secara tidak langsung berarti pengawasan yang lebih besar atas jenis barang-barang yang diimpor dari Cina. Akan tetapi ada kekhawatiran bahwa dibukanya kembali perdagangan langsung akan menyebabkan membanjirnya barang-barang ekspor buatan Cina dengan akibat yang merugikan bagi para produsen dalam negeri.

Kekhawatiran tersebut di atas telah dinyatakan kepada delegasi Cina yang mengunjungi Indonesia pada tanggal 9-19 Agustus 1985. Ketua CCPIT, Wang Yaoting, yang memimpin delegasi tersebut memberi jaminan bahwa Cina tidak akan mengeksport barang-barang yang sudah dihasilkan di Indonesia.<sup>13</sup> Kekhawatiran-kekhawatiran lain telah diperhitungkan dalam merancang MOU; kekhawatiran-kekhawatiran ini mungkin lebih bersifat politis daripada ekonomis. Yang masih belum diselesaikan ialah masalah pembentukan kantor-kantor perwakilan dagang di masing-masing negara. Akan tetapi kecuali hal ini, diharapkan bahwa perdagangan langsung itu akan berlangsung dengan lancar.

Meskipun telah dibuka kembali perdagangan langsung, beberapa transaksi mungkin masih harus diadakan melalui pihak ketiga, terutama Hongkong. Hal ini mungkin semata-mata karena alasan kemudahan, atau berdasarkan pertimbangan biaya, atau karena jaminan yang lebih besar -- secara hukum atau jika tidak -- dari transaksi-transaksi yang diadakan dibawah undang-undang dan peraturan Hongkong. Pertimbangan-pertimbangan ini mungkin dapat diterapkan pada baik pihak Indonesia maupun Cina.

Dengan berlalunya waktu kedua belah pihak akan memilih bentuk-bentuk transaksi yang akan tetap secara menguntungkan diadakan melalui negara-negara ketiga. Seperti telah pernah ditunjukkan perdagangan tidak langsung akan berjalan baik selama hal itu sesuai dengan kepentingan para penengah; ekspor kopi atau kayu lapis dari Indonesia ke Cina mungkin telah menarik keuntungan dari pelayanan perdagangan Hongkong atau Singapura yang lebih unggul tetapi telah dipertanyakan sejauh mana kedua negara ini berkenan memajukan produk-produk Indonesia yang bersaing dengan produk-produk mereka sendiri.<sup>14</sup>

<sup>13</sup>*Sinar Harapan*, 14 Agustus 1986.

<sup>14</sup>Djisman Simandjuntak, "Demythologising the China-Indonesia Trade," *Indonesian Quarterly*, Vol. XIII, No. 2 (April 1985) hal. 144-149.

## PERANAN HONGKONG

Peranan Hongkong sebagai negara penengah perlu dinilai dalam rangka re-ekspor Hongkong ke seluruh dunia. Terlihat bahwa pelayanan yang diberikan dalam perdagangan antarnegara yang tidak mempunyai hubungan dagang langsung hanya merupakan bagian kecil dari kegiatan-kegiatan re-eksportnya secara keseluruhan.

Peranan Hongkong sebagai perantara telah berkembang dalam sepuluh tahun terakhir. Sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 8, re-ekspor pada tahun 1977 berjumlah sekitar 22% dari total ekspor Hongkong; pada tahun 1980 pagu re-ekspor meningkat hingga 31% dan kemudian meningkat hingga 45% pada 1985. Nilai re-ekspor pada 1960 berjumlah sekitar HK\$30 milyar atau US\$6 milyar dan telah meningkat sekitar HK\$105 milyar atau US\$13,5 milyar pada 1985. Pertumbuhan re-ekspor Hongkong tampaknya terutama disebabkan oleh keterbukaan perekonomian Cina. Sebenarnya pagu dari pasaran Cina untuk re-ekspor Hongkong kurang daripada 2% pada 1977 tetapi secara tajam meningkat hingga 15% pada 1980 dan 44% pada 1985.

Pagu pasaran ASEAN untuk re-ekspor Hongkong menurun cukup menyolok, dari sedikit di atas 30% pada 1977 menjadi kurang dari 10% pada 1985. Indonesia dan Singapura telah menjadi pasaran ASEAN yang penting, pagu mereka masing-masing sekitar 10% pada akhir 1970-an dan permulaan 1980-an, tetapi pada 1985 masing-masing hanya 2% dan 4%. Secara menyeluruh pasar ASEAN kurang penting bagi re-ekspor Hongkong, kendatipun pagunya sekarang masih lebih besar daripada pagu Jepang atau Taiwan. Pagu pasar AS telah meningkat dari sekitar 10% pada 1979 menjadi 14 hingga 15% pada 1984 dan 1985.

Mengenai sumber re-ekspor Hongkong, Cina juga merupakan sumber utama. Pada tahun 1984 pagunya adalah 34% dan menduduki tempat pertama, yang diikuti oleh Jepang (22%), AS (10%) dan Taiwan (6%). Pagu dari keempat negara ini adalah sekitar 3/4 nilai total sumber re-ekspor Hongkong sejak akhir 1970-an. Re-ekspor Hongkong ke Indonesia dan Singapura terutama berasal dari Cina dan Jepang, dan jumlah yang lebih rendah dari AS. Dalam kasus Filipina, AS menduduki tingkat pertama, yang diikuti Jepang dan Cina. Pada 1984 sekitar 3/4 re-ekspor ke AS dan lebih dari separuh re-ekspor ke Jepang berasal dari Cina (lihat Lampiran Tabel 2). Jelas Hongkong berfungsi sebagai "jendela" yang penting bagi transaksi ekonomi luar negeri Cina. Pada tahun 1984 sekitar 15% dari total perdagangan impor dan ekspor Cina ditangani Hongkong.

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, pagu pasar Indonesia bagi re-ekspor Hongkong menurun secara tajam dalam beberapa tahun terakhir dari



tempat ketiga (sesudah Cina dan Amerika Serikat) pada tahun 1980 ke tempat ke delapan pada tahun 1985. Namun perdagangan Hongkong dengan Indonesia tetap dikuasi oleh re-ekspor. Misalnya pada tahun 1984 dari total ekspor Hongkong ke Indonesia sekitar 89% terdiri dari re-ekspor, dan hampir 58% total impor dari Indonesia diekspor kembali. Sumber re-ekspor Hongkong ke Indonesia ditunjukkan dalam Tabel 9. Hingga 1984 dibanding Cina, Jepang merupakan sumber re-ekspor utama. Pagu Jepang adalah sekitar 60% pada tahun 1981, tetapi pagu tersebut menurun hingga 26% pada tahun 1985. Penurunan ini tampaknya menjadi bagian dan sejalan dengan keseluruhan penurunan impor Indonesia, khusus dari Jepang ke Indonesia adalah kendaraan bermotor (46% pada tahun 1980 dan 49% pada tahun 1984), yang disusul dengan peralatan fotografi, peralatan dan suplai serta barang-barang optik, jam tangan, dan jam dinding (9% pada tahun 1980 dan 11% pada tahun 1984). Ekspor dari Jepang ke Indonesia melalui Hongkong tidak pernah menonjol, dan pada tahun 1984 hanya sekitar 6% dari total ekspor Jepang ke Indonesia.

Re-ekspor Hongkong dari Cina ke Indonesia tetap stabil selama 5 tahun terakhir, dan tidak menurun drastis seperti halnya dengan re-ekspor dari Jepang. Pagu Indonesia dari re-ekspor Hongkong yang berasal dari Cina adalah 5,4%, pada tahun 1984 dan sedikit menurun hingga 3,7% pada tahun 1985. Peranan Hongkong dalam perdagangan Cina-Indonesia jauh lebih penting daripada hubungan perdagangan Jepang-Indonesia karena hampir seluruh impor Indonesia dari Cina melalui Hongkong. Komposisi komoditi re-ekspor dari Cina ke Indonesia juga sangat beraneka-ragam daripada komposisi re-ekspor dari Jepang (lihat Lampiran Tabel 3). Sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 4 sebelumnya, terdapat perubahan komposisi komoditi impor Indonesia dari Cina, dari barang-barang manufaktur, peralatan mesin dan angkutan ke bahan-bahan mentah, seperti kapas dan minyak sayuran dan juga bahan baku manufaktur, optik, benang tekstil. Ini bisa menjelaskan kelangsungan impor Indonesia dari Cina.

Tetap terlihat sampai sejauh mana peranan Hongkong dalam perdagangan Cina-Indonesia bisa dilanjutkan sekarang, dalam hal mana kedua negara telah memulai hubungan dagang langsung. Komoditi-komoditi yang diimpor oleh Indonesia dalam jumlah relatif besar seperti kapas, tampaknya mulai sekarang diperoleh melalui perdagangan langsung. Pihak Cina juga telah menunjukkan minat untuk mengimpor langsung kayu lapis Indonesia segera setelah mengakhiri kontak dengan agen-agen Hongkong. Namun komoditi-komoditi dalam jumlah yang lebih kecil yakni mesin, peralatan, perlengkapan dan sejenisnya yang secara keseluruhan masih berjumlah US\$ 100 juta atau lebih tampaknya tetap terus diimpor melalui Hongkong. Semua ini tergantung pada kelancaran perdagangan langsung antara Indonesia dan Cina di tahun-tahun mendatang.

## PROSPEK MASA DEPAN

Delegasi Kadin yang berkunjung ke Cina dari 27 Juli hingga 3 Agustus 1985, dengan ditandai pembukaan kembali perdagangan langsung secara resmi, pulang dengan optimisme akan masa depan perdagangan langsung Cina-Indonesia. Dalam kunjungan tersebut pihak Cina menandatangani surat-surat "letter of intents" produk-produk Indonesia yang diperkirakan bernilai US\$352,5 juta. Ini meliputi semen (250.000 ton), pupuk (25.000 ton), kayu lapis (150.000 cu.m), rotan (5.000 ton), kayu gergajian (bernilai US\$60 juta), baja beton (5.000 ton per bulan untuk 1 tahun), karet alam (50.000-75.000 ton), cokelat (3.000 ton) dan kopi (6.000 ton).<sup>15</sup> Lagipula dilaporkan bahwa pihak Cina juga menunjukkan minat untuk membeli batang aluminium dan lembaran kaca.<sup>16</sup> Pihak Indonesia berminat untuk membeli serat katun (cotton fibre) 50.000 ton, batu bara, dan aspal. Beijing juga berusaha untuk mengeksport sutera dan rel kereta api ke Indonesia.<sup>17</sup>

Kunjungan balasan misi dagang Cina yang pertama ke Indonesia, yang berlangsung dari tanggal 3 hingga 19 Agustus 1985 dan segera disusul kunjungan Kadin, diharapkan akan mematangkan transaksi di atas. Delegasi beranggota 43 orang dipimpin oleh Ketua CCPIT dan terdiri dari para pimpinan, wakil pimpinan atau manajer umum dari 17 perusahaan termasuk "Bank of China." Ini merupakan delegasi tingkat tinggi. Namun delegasi ini tidak meninggalkan suatu kontrak yang ditandatangani, tetapi menganjurkan bahwa kelompok-kelompok yang lebih kecil akan melanjutkannya.

Meskipun begitu kunjungan ini bermanfaat karena memberi kesempatan bagi delegasi Cina untuk bertemu dengan pejabat Indonesia dan sebaliknya. Kedua Menteri Perdagangan dan Menteri Muda/Sekretaris Kabinet menyatakan kembali kebijakan Pemerintah Indonesia, yang pada dasarnya mendukung kegiatan perdagangan langsung dengan menawarkan seluruh fasilitas yang diperlukan tetapi tidak akan memperlakukan Cina secara khusus. Sebelumnya Ketua CCPIT mengusulkan agar Beijing dipersiapkan untuk memberi perlakuan khusus kepada Indonesia, khususnya dalam bentuk bea-bea impor yang lebih rendah.<sup>18</sup>

Pada akhir Agustus 1985, tim tekstil dari Cina datang untuk menandatangani kontrak pembelian bahan mentah tekstil. Pembelian terdiri atas serat polyester (5.000 ton), benang tenun polyester (8.000 ton), serabut benang dan serat acrylic (4.000 ton). Namun pembelian dikaitkan dengan suatu persya-

---

<sup>15</sup>*Antara*, 6 Agustus 1985.

<sup>16</sup>*Jakarta Post*, 5 Agustus 1985.

<sup>17</sup>*Ibid.*

<sup>18</sup>Dilaporkan oleh, *Kompas*, 30 Juli 1985.



teratan imbal-beli bagi Indonesia untuk membeli kapas Cina.<sup>19</sup> Kunjungan delegasi dari Cina disusuli pada permulaan November 1985 untuk membahas masalah-masalah pengapalan.

Selama 1985 sejumlah pengiriman ke Cina telah dilaporkan. Perusahaan Negara Krakatau Steel dilaporkan telah mengekspor 5.000 ton kawat baja ke Cina, bahkan sebelum dibukanya kembali perdagangan langsung.<sup>20</sup> Pada saat bersamaan terdapat pengapalan pupuk secara langsung (Juli dan Oktober), kayu gergajian (Oktober) dan karet (November). Sebenarnya sejak permulaan Januari 1985 suatu kebijaksanaan pengapalan yang baru telah dipertahankan oleh Pemerintah Indonesia yang mengizinkan kapal-kapal Indonesia pergi ke Cina. Namun pengiriman di atas kebanyakan dilakukan oleh kapal-kapal ber-bendera Cina.

Menjelang akhir 1985, realisasi ekspor Indonesia ke Cina sebagaimana dicatat oleh Kadin berjumlah US\$38 juta.<sup>21</sup> Namun sebagian dari ekspor ini tidak berasal dari persetujuan yang dicapai selama kunjungan misi Kadin ke Cina atau dicapai melalui Kadin, yang mengusulkan bahwa sementara Kadin telah melakukan fungsi koordinasi, ia sudah memiliki kekuatan hukum untuk mewajibkan para eksportir melalui Kadin.

Delegasi Kadin lainnya mengunjungi Beijing dari tanggal 15 hingga 22 Januari 1986, dan selama kunjungan ini pihak Cina menandatangani kontrak lainnya untuk membeli 200.000 ton semen yang bernilai US\$13,5 juta. Pihak Cina menunjukkan bahwa kontrak ini bisa mengarah pada pembelian total 1 juta ton untuk 1986.

Namun, pihak Cina mendesak suatu kontrak imbal perdagangan dalam hal mana pihak Indonesia harus membeli batu bara dan kapas sebagai imbalannya. Desakan transaksi imbal-beli oleh Cina dilihat sebagai kompensasi baginya. Karena Cina telah mengimpor semen dari Taiwan via Hongkong dengan harga yang lebih rendah,<sup>22</sup> sehingga menimbulkan berbagai dampak. *Pertama*, transaksi dilihat oleh banyak pihak di Indonesia sebagai motivasi politik dan makanya, tidak begitu disambut baik. *Kedua*, pihak Indonesia berada pada posisi yang sulit untuk menerapkan transaksi ini karena Kadin tidak dapat berfungsi sebagai "trading house." Jadi, transaksi diserahkan pada pengusaha-pengusaha semen untuk melakukan imbal perdagangan.

Interaksi antara pengusaha-pengusaha Cina dan Indonesia cukup intensif sejak Juli 1985. Potensi untuk meningkatkan perdagangan tetap digarap dan diidentifikasi lebih lanjut. Tanpa kantor perwakilan di masing-masing ne-

<sup>19</sup>*Merdeka*, 2 September 1985.

<sup>20</sup>*Sinar Harapan*, 22 Januari 1985.

<sup>21</sup>*Antara*, 6 Januari 1986.

<sup>22</sup>Pernyataan ini dibuat oleh Kepala Misi Kadin, Tony Agus Ardie, seperti dilaporkan dalam *Pelita*, 25 Januari 1986.

gara, sulit untuk memenuhi kebutuhan mengumpulkan informasi terbaru mengenai kesempatan pasar. Namun masalah ini tidak begitu mendesak untuk dipecahkan dibandingkan dengan masalah-masalah yang lebih serius yang timbul selama ini, seperti: (a) pengapalan; (b) imbal perdagangan; dan (c) prosedur pemeriksaan dan pengujian ekspor Cina ke Indonesia.

Mengenai pengapalan, pada dasarnya telah disepakati bahwa kapal-kapal dari kedua negara akan memperoleh "pagu yang adil" dalam mengangkut barang-barang dari Indonesia ke Cina dan sebaliknya. Kesempatan ini dicapai antara CCPIT dan INSA, yang disahkan dalam bulan Agustus 1985.<sup>23</sup> Namun sebagaimana dilaporkan Kadin selanjutnya, pengapalan sekitar 5 juta ton barang-barang selama 1986 antara Indonesia dan Cina yang meliputi ongkos pengangkutan US\$80 juta, akan ditangani sendiri oleh kapal-kapal Cina.<sup>24</sup> Keputusan ini diambil karena Kadin yakin bahwa tarif angkutan kapal-kapal Indonesia 40% lebih tinggi daripada tarif angkutan kapal-kapal Cina. Namun perkiraan ini ditentang oleh INSA. Sementara tampaknya masalah ini telah diselesaikan di antara Kadin dan INSA. Ada juga keyakinan bahwa peraturan-peraturan di pelabuhan-pelabuhan Cina cenderung mengadakan diskriminasi terhadap kapal-kapal berbendera asing.

Imbal perdagangan, sebagaimana ditentukan pihak Cina dalam beberapa transaksi dengan Indonesia, jika diterapkan untuk transaksi di masa mendatang bisa benar-benar menghambat peningkatan perdagangan langsung. Sebenarnya prakarsa Indonesia untuk membuka kembali perdagangan langsung dengan Cina belum waktunya, yakni pada saat Cina mulai membatasi penggunaan devisanya yang cepat sekali berkurang, khususnya selama 1985. Imbal perdagangan tampaknya telah diperkenalkan di luar kebutuhan daripada pilihan. Namun pihak Indonesia tidak memiliki jasa perdagangan yang canggih yang dapat memperlancar imbal perdagangan. Ada aspek lain juga dari isu ini. Usaha Indonesia yang "high profile" untuk meningkatkan perdagangan Cina-Indonesia mungkin telah menimbulkan perhatian yang tidak semestinya oleh para pengambil kebijakan di Cina, yang menjadikan Indonesia sasaran pembebanan aturan-aturan tertentu, seperti imbal perdagangan. Ini barangkali berdasarkan alasan akan adanya keyakinan di Beijing bahwa imbal perdagangan Cina-Indonesia menguntungkan Indonesia. Mengingat hal ini, usul-usul telah diajukan mengenai manfaat perdagangan secara tidak langsung antara Indonesia dan Cina karena tidak merugikan pihak Indonesia. Namun dampak kebijaksanaan bagi Indonesia tidak segera tampak. Indonesia mungkin ingin memperkokoh lebih lanjut hubungan dagang langsung, ken-

<sup>23</sup>Kompas, 8 Februari 1986.

<sup>24</sup>Untuk tahun 1986, pengapalan berikutnya direncanakan: (a) dari Indonesia ke Cina, 1 juta ton pupuk, 1 juta ton semen, 1 juta metric ton kayu lapis, 0,5 juta ton besi dan macam-macam barang; (b) dari Cina ke Indonesia, 1 juta ton batu bara, 0,5 juta ton barang-barang jadi dan setengah jadi; lihat *Sinar Harapan*, 1 Februari 1986.



datipun Cina menerapkan imbal perdagangan karena Indonesia mungkin melihatnya sebagai tantangan bagi pengembangan infrastruktur perdagangan yang lebih canggih bagi dirinya. Ini jelas membutuhkan wawasan yang lebih bersifat global -- daripada bilateral -- dalam pengembangan mekanisme perdagangannya. Fungsi koordinasi yang dilahirkan Kadin masih sangat kurang.

Masalah lain berkaitan dengan pemeriksaan dan pengujian ekspor Cina ke Indonesia. Peraturan Pemerintah Indonesia, Inpres Nomor 4, April 1985, menyatakan bahwa *semua* impor ke Indonesia harus diperiksa dan diverifikasi oleh SGS. Dengan catatan bahwa pemuatan harus diketahui dengan laporan verifikasi SGS yang mengizinkan memasuki negara tersebut. Masalah bagi Cina adalah bahwa SGS tidak memiliki cabang afiliasi atau agen di Cina, dan Cina tidak mengizinkan perusahaan-perusahaan *surveyor asing* untuk beroperasi di Cina.

Oleh karena masalah ini, pengiriman serat kapas mentah (raw cotton fibre) dari Cina ke Indonesia, yang seharusnya telah berlangsung dalam bulan Oktober, November, dan Desember 1985 menurut kontrak, harus ditunda. Wakil Ketua CCPIT, Guo Dong Po, mengunjungi Indonesia pada akhir Januari 1986 untuk menyelesaikan masalah pemeriksaan dan pengujian. Pihak Cina mengusulkan agar survei dilakukan oleh CCIC. Indonesia tidak berkeberatan dengan usul ini sejauh suatu persetujuan dapat dicapai antara SGS dan CCIC. Dilaporkan bahwa perundingan-perundingan di Beijing dalam bulan Maret 1986 antara CCIC, SGS dan PT Incofindo -- perusahaan *surveyor* Indonesia yang menyelia kegiatan SGS untuk Indonesia -- tidak menghasilkan suatu persetujuan mengenai pengeluaran laporan-laporan pengujian (verifikasi) *surveyor*.<sup>25</sup>

Sejak 1 April 1986 SGS memutuskan untuk melakukan survei di Hongkong, yang secara efektif berarti bahwa perdagangan Cina-Indonesia diproses melalui Hongkong. Sehubungan dengan perkembangan ini, pihak Cina juga dilaporkan mempertimbangkan penghentian hubungan dagang langsung dengan Indonesia -- sejauh menyangkut ekspor Indonesia -- dan membiarkan perdagangan dilakukan melalui Hongkong.<sup>26</sup>

Pembahasan di atas menunjukkan bahwa terdapat sejumlah hambatan dalam pengembangan hubungan perdagangan langsung antara Indonesia dan Cina, kendatipun peningkatan telah dialami pada tahun 1985 (Tabel 1). Masalah ini tidak berasal dari ketiadaan hubungan diplomatik tetapi kekurangan mekanisme perdagangan yang diperlukan. Selama mekanisme tersebut gagal dikembangkan, peranan Hongkong sebagai perantara tetap merupakan pilihan.

<sup>25</sup>*Sinar Harapan*, 5 April 1986.

<sup>26</sup>*Ibid.*

## LAMPIRAN

Tabel 1

## RE-EKSPOR HONGKONG DALAM PERDAGANGAN CINA-INDONESIA

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<i>Dari Cina ke Indonesia</i>						
HK\$	999	1.277	1.524	1.629	1.525	1.283
US\$ <sup>a</sup>	201	228	251	224	195	164
<i>Dari Indonesia ke Cina</i>						
HK\$	221	186	253	(321) <sup>b</sup>	(407) <sup>b</sup>	(447) <sup>b</sup>
US\$ <sup>a</sup>	44	33	42	(44)	(52)	(57)

<sup>a</sup>Didasarkan pada faktor-faktor konversi perdagangan per US\$: HK\$4,98 (1980); HK\$5,59 (1981); HK\$6,07 (1982); HK\$7,27 (1983); HK\$7,82 (1984); dan HK\$7,80 (1985).

<sup>b</sup>Perkiraan penulis didasarkan pada jumlah total barang-barang yang diekspor kembali dari Indonesia di mana 34% ke Cina (1980-1982); untuk tahun terakhir mungkin di bawah perkiraan untuk meningkatkan ekspor kayu lapis ke Hongkong.

*Sumber:* Badan Sensus dan Statistik, *Hongkong External Trade*, berbagai penerbitan, dan *Hongkong Review of Overseas Trade*, dalam berbagai tahun.

Tabel 2

RE-EKSPOR HONGKONG, TEMPAT ASAL DAN TUJUAN, 1984  
(dalam HK\$ juta)

Tujuan Tempat Asal	Cina	Amerika Serikat	Taiwan	Jepang	Singapura	Indonesia	Korea Selatan	Filipina	Lain-lain	Total
Cina	2.110	8.778	999	2.136	1.182	1.525	1.445	325	9.607	28.107
Jepang	9.481	822	818	599	1.310	1.616	269	293	3.487	18.695
Amerika Serikat	2.932	868	1.083	433	910	116	425	346	1.403	8.516
Taiwan	3.327	159	172	—	86	43	—	—	1.324	5.111
Korea Selatan	1.254	149	97	—	75	—	—	—	739	2.314
Jerman Barat	589	—	190	—	59	51	273	51	360	1.573
Switzerland	197	—	199	63	144	41	255	—	399	1.298
Inggris	396	—	152	65	—	—	107	—	441	1.161
Prancis	415	—	—	114	92	—	—	—	412	1.033
Lain-lain	7.363	1.333	1.158	1.223	653	262	666	463	2.575	15.696
Total	28.064	12.109	4.868	4.633	4.511	3.654	3.440	1.478	20.747	83.504

*Sumber:* Sama seperti Lampiran Tabel 1.



Tabel 3

RE-EKSPOR KE INDONESIA MENURUT KOMODITI POKOK 1982-1985  
(dalam HK\$ juta)

	1982	1983	1984	1985
<i>Dari Cina</i>				
Industri Logam	288	293	278	210
Serat Tekstil	4	75	158	188
Rupa-rupa Barang				
Industri	94	96	113	93
Kendaraan	63	67	83	—
Daging dan Sayuran segar	39	151	—	—
Minyak biji-bijian	154	103	—	—
Benang Tekstil	105	85	—	—
<i>Dari Jepang</i>				
Kendaraan	1.687	964	793	—
Perlengkapan Fotografi	159	157	171	—
Besi dan Baja	64	103	81	—
Mesin-mesin untuk				
Industri Khusus	73	67	78	—
Telekomunikasi, Alat-				
alat Rekaman dan				
Alat-alat Reproduksi	40	36	46	—

Sumber: Sama seperti Lampiran Tabel 1.

# **Pemupukan Dana Melalui Perbankan: Kasus Sumatera Barat**

**Rustian KAMALUDDIN\***

## **PENDAHULUAN**

Dalam GBHN dikemukakan antara lain bahwa pembangunan nasional memerlukan investasi dalam jumlah yang besar, yang pelaksanaannya harus berlandaskan kemampuan sendiri, sedangkan bantuan luar negeri merupakan pelengkap. Oleh karena itu diperlukan usaha yang sungguh-sungguh untuk menggerakkan dana-dana investasi yang bersumber pada tabungan masyarakat, tabungan pemerintah serta penerimaan devisa yang berasal dari ekspor barang dan jasa.

Di samping itu juga dikemukakan bahwa pengerahan dana-dana tabungan masyarakat melalui lembaga keuangan khususnya lembaga perbankan, lembaga keuangan bukan bank dan pasar modal, perlu makin ditingkatkan dalam bentuk deposito, penerbitan surat berharga dan jenis tabungan lainnya, sehingga peranannya sebagai sumber dana pembangunan semakin meningkat.

Jika diperhatikan perkembangan sumber pembiayaan pembangunan secara nasional ternyata bahwa sejak awal Pelita I hingga tahun pertama Pelita IV secara absolut jumlah tabungan pemerintah selalu meningkat yaitu dari Rp 27 milyar pada tahun 1969/70 hingga menjadi Rp 6.477 milyar pada tahun 1984/85. Demikian pula secara persentase telah ada kecenderungan peningkatan sumber pembiayaan dari tabungan pemerintah dibandingkan dengan sumber pembiayaan dari bantuan luar negeri. Ternyata selama periode itu telah terjadi kecenderungan penurunan peranan sumber pembiayaan yang berasal dari bantuan luar negeri, sungguhpun berfluktuasi dari tahun ke tahun. Jika pada tahun 1969/70 peranan bantuan luar negeri itu sebesar 77%, maka

---

\*Guru Besar Ekonomi dan Kebijakan Pembangunan, Fakultas Ekonomi Universitas Andalas, Padang.



pada tahun-tahun berikutnya umumnya cenderung menurun sehingga menjadi 35% pada tahun 1984/85. Namun demikian pada dua tahun anggaran akhir-akhir ini peranan bantuan atau pinjaman luar negeri itu semakin meningkat kembali, sehingga mencapai 41% pada tahun 1985/86 dan 43% pada tahun 1986/87, yang bahkan diperkirakan mungkin akan lebih tinggi lagi karena keterbatasan kemampuan pemerintah dalam merealisasikan peningkatan tabungannya akibat harga minyak bumi yang turun dengan tajam akhir-akhir ini.

Sehubungan dengan itu, agar sumber pembiayaan pembangunan itu tetap berada dalam jalur penggarisan GBHN di mana sumber dana dari bantuan luar negeri tetap sebagai pelengkap, maka pemupukan atau akumulasi dana dari dalam negeri, termasuk di daerah-daerah, perlu semakin digalakkan dan ditingkatkan di masa mendatang. Dengan demikian, kita mengharapkan agar ketergantungan dana pembiayaan pembangunan nasional dari sumber luar negeri itu jangan sampai semakin besar atau semakin berperanan besar, sehingga di kemudian hari akan menyulitkan negara akibat beban cicilan hutang beserta bunganya yang semakin memberati.

Tulisan ini terutama menitikberatkan tinjauannya pada pemupukan dana melalui perbankan kasus daerah di Sumatera Barat, khususnya melalui Giro, Deposito, Tabanas dan Taska. Dengan dapat dihimpun dan dipupuknya dana melalui perbankan yang semakin besar berarti akan dapat meningkatkan kemampuan bank-bank tersebut untuk memberikan pinjamannya kepada swasta dan masyarakat. Ini berarti akan dapat meningkatkan lebih lanjut pembangunan sektor swasta dan masyarakat yang dana pembiayaannya bersumber dari lembaga perbankan, khususnya untuk pembangunan di daerah ini.

## PEMUPUKAN DANA SECARA TOTALITAS

Kebijaksanaan pengerahan dana yang dilaksanakan pemerintah pada beberapa tahun yang lalu hingga sekarang masih tetap menitik-beratkan pada usaha peningkatan tabungan masyarakat sebagai salah satu sumber pembiayaan pembangunan. Untuk mencapai tujuan tersebut pemerintah terus berusaha meningkatkan gairah menabung antara lain dengan menangguk pelaksanaan pungutan pajak penghasilan (PPh) atas bunga deposito berjangka dan tabungan lainnya, baik dalam rupiah maupun valuta asing. Di samping itu diambil pula kebijaksanaan yang menetapkan bahwa bank umum dan bank pembangunan yang telah memenuhi persyaratan tertentu dapat menerbitkan sertifikat deposito atas unjuk. Dapat ditambahkan dalam hal ini bahwa sebelum Oktober 1984, penerbitan sertifikat deposito hanya dilaksanakan oleh bank pemerintah dan sebagian besar bank asing.

Sebagai hasil dari kebijaksanaan dan tindakan pemerintah serta usaha perbankan di bidang pemupukan dana ini, dapat dilihat jumlah dana secara kumulatif yang terhimpun melalui lembaga perbankan dalam Tabel 1 yang berikut.

Tabel 1

**PEMUPUKAN DANA MELALUI PERBANKAN DI SUMATERA BARAT**  
(dalam juta rupiah)

Akhir Tahun/Bulan	Giro	Deposito	Tabungan	Jumlah
1977	11.414	3.954	2.370	17.738
1978	14.781	3.671	3.210	21.662
1979	17.642	3.554	2.978	24.174
1980	27.471	4.324	3.847	35.662
1981	34.760	7.623	5.796	48.179
1982	43.115	10.761	8.005	61.881
1983	43.111	18.422	10.360	71.893
Juni 1983	41.967	13.890	9.624	65.481
1984	53.112	32.308	14.080	98.500
1985	72.667	59.552	21.252	153.471

*Catatan:* Dalam giro di atas tidak termasuk yang pada Bank Indonesia, dalam deposito ini termasuk sertifikat deposito dan dalam tabungan tersebut termasuk Tabanas dan Taska serta tabungan lainnya, tetapi tidak termasuk Tabanas dari Kantor Pos dan Giro.

Jika dikaji lebih lanjut mengenai perkembangan pemupukan dana perbankan secara keseluruhannya dalam periode dari tahun 1977 hingga 1985 telah terjadi peningkatan dengan laju pertumbuhan rata-rata 31,0% per tahun. Peningkatan yang terbesar adalah pada deposito dengan laju pertumbuhan 40,4% per tahun kemudian menyusul berturut-turut tabungan 31,5% dan giro 26,0% per tahun.

Dilihat dari segi peranannya, maka ternyata bahwa pemupukan dana melalui giro adalah yang terbesar yaitu rata-rata sebesar 65,0% dari jumlah pemupukan dana seluruhnya. Kemudian disusul oleh deposito 21,8% dan tabungan 13,2%. Namun demikian telah terjadi sedikit pergeseran peranan dari ketiga jenis objek pemupukan dana tersebut, yaitu peranan giro relatif agak menurun yaitu dari 63,3% pada tahun 1977 menjadi 47,3% pada tahun 1985. Sebaliknya peranan deposito cenderung meningkat yaitu dari 22,3% pada tahun 1977 menjadi 38,8% pada tahun 1985. Sedangkan peranan tabungan rata-rata hampir sama saja, yaitu tetap sekitar 13,2% dari jumlah pemupukan dana keseluruhannya.



Khusus ditinjau mengenai perkembangan pemupukan dana sejak dilakukannya liberalisasi perbankan 1 Juni 1983 di mana antara lain suku bunga berjangka pada prinsipnya ditetapkan sendiri oleh bank penyelenggara, maka ternyata terdapat perkembangan pemupukan dana yang semakin meningkat. Dibandingkan dengan Juni 1983, jumlah pemupukan dana keseluruhannya pada akhir tahun 1985 telah meningkat 134%. Peningkatan yang sangat menonjol terjadi pada deposito yaitu meningkat menjadi lebih dari 4 kali lipat. Kemudian juga terdapat peningkatan yang cukup besar pada pemupukan dana lainnya, yaitu tabungan meningkat 120% dan giro meningkat 73% dibandingkan dengan Juni 1983. Ini berarti bahwa sejak dilakukannya liberalisasi perbankan itu telah terjadi peningkatan yang sangat menonjol pada jumlah deposito, hal mana pada dasarnya terjadi terutama akibat tingkat bunga yang relatif lebih tinggi dari pada sebelumnya dan adanya kestabilan moneter yang cukup baik.

## DEPOSITO BERJANGKA DAN SERTIFIKAT DEPOSITO

Sebelum 1 Juni 1983 yaitu sebelum berlakunya liberalisasi perbankan, suku bunga deposito berjangka pada bank-bank pemerintah ditentukan oleh Bank Indonesia, sedangkan suku bunga pada bank-bank lainnya pada dasarnya ditetapkan oleh masing-masing bank penyelenggara yang bersangkutan. Adapun suku bunga pada deposito berjangka pada bank-bank pemerintah tersebut telah beberapa kali mengalami perubahan dan sejak tahun 1977 telah dua kali mengalami perubahan yaitu yang berlaku mulai 13 Januari 1977 dan yang berlaku mulai 1 Januari 1978, yang mana suku bunganya relatif agak mengalami sedikit penurunan dibandingkan dengan yang sebelumnya.

Deposito berjangka pada lembaga perbankan di Sumatera Barat terdiri atas deposito-deposito berjangka 24 bulan, 12 bulan, 6 bulan, 3 bulan, dan kurang dari 3 bulan, sedangkan deposito berjangka 18 bulan dapat diabaikan atau hampir tidak ada sama sekali. Mengenai perkembangan jumlah deposito berjangka pada bank-bank pemerintah yang merupakan bagian besar dari deposito berjangka pada lembaga-lembaga perbankan di daerah ini dapat dilihat pada Tabel 2 berikut ini.

Dari perkembangan deposito berjangka pada bank-bank pemerintah tersebut di atas jika dikaji lebih lanjut ternyata bahwa dalam periode 1977-1985 yang memegang peranan terbesar adalah deposito 24 bulan yaitu rata-rata sebesar 50,6% dari jumlah deposito keseluruhannya. Kemudian menyusul berturut-turut deposito 12 bulan sebesar 21,2%, deposito 6 bulan sebesar 14,4%, deposito 3 bulan sebesar 8,0% dan yang terkecil peranannya adalah deposito kurang dari 3 bulan yaitu hanya sebesar 4,8%. Namun demikian jika

Tabel 2

DEPOSITO BERJANGKA PADA BANK-BANK PEMERINTAH DI SUMATERA BARAT  
(dalam juta rupiah)

Akhir Tahun/ Bulan	Jumlah Deposito					< 3 bl	Jumlah
	24 bl	12 bl	6 bl	3 bl			
1977	1.771	255	342	35	—		2.403
1978	1.220	309	51	28	—		1.608
1979	1.236	226	31	0	—		1.493
1980	1.063	196	40	10	—		1.309
1981	840	279	262	28	38		1.447
1982	1.008	203	169	85	—		1.464
1983	513	1.223	1.220	633	756		4.346
Juni 1983	859	303	301	251	338		2.052
1984	194	3.703	2.642	3.117	1.403		11.059
1985	242	7.403	4.286	2.935	1.748		16.614

husus ditinjau perkembangan dalam periode 1983-1985 ternyata bahwa yang berperan paling besar adalah deposito 12 bulan yaitu sebesar 35,4%. Kemudian disusul berturut-turut oleh deposito 6 bulan sebesar 25,9%, deposito 3 bulan sebesar 20,2%, deposito kurang dari 3 bulan sebesar 13,5% dan yang terkecil peranannya adalah deposito 24 bulan yaitu hanya 5,0% dari jumlah deposito seluruhnya.

Adanya perubahan dan pergeseran dalam peranan dari masing-masing jenis deposito berjangka itu adalah karena terjadinya perkembangan yang berbeda di antara masing-masing. Dalam periode dari tahun 1977 hingga 1985 jumlah deposito berjangka keseluruhannya telah meningkat dengan laju pertumbuhan rata-rata 27,3% per tahun. Namun demikian perkembangannya agak berbeda satu sama lainnya, di mana deposito 24 bulan cenderung menurun, lebih-lebih sejak tahun 1983, sedangkan deposito kurang dari 3 bulan yang sebelum tahun 1983 hampir tidak ada, ternyata sejak tahun 1983 telah menunjukkan kecenderungan peningkatan yang cukup pesat. Deposito berjangka 12 bulan, 6 bulan dan 3 bulan, masing-masingnya jelas menunjukkan kecenderungan yang meningkat dalam periode 1977-1985, lebih-lebih sejak tahun 1983.

Dapat dikemukakan lebih lanjut bahwa jika dibandingkan posisi akhir tahun 1985 dengan posisi Juni 1983 saat mulai berlakunya liberalisasi perbankan, ternyata jumlah deposito berjangka keseluruhannya telah meningkat menjadi lebih 8 kali lipat. Namun demikian deposito 24 bulan yang memegang peranan terbesar sebelumnya telah menurun sebesar 72% selama dua setengah tahun tersebut. Ini berarti masyarakat, khususnya pemegang deposito, pada



akhir-akhir ini kurang begitu bergairah mendepositokan uangnya untuk jangka waktu lama tersebut. Selama periode Juni 1983 - Desember 1985-tersebut yang terbesar peningkatannya adalah deposito 12 bulan yaitu meningkat menjadi lebih 24 kali lipat, kemudian menyusul berturut-turut deposito 6 bulan menjadi lebih 14 kali lipat, deposito 3 bulan menjadi lebih 11 kali lipat dan deposito kurang dari 3 bulan meningkat menjadi lebih 5 kali lipat. Sebaliknya deposito 24 bulan telah turun sebesar 72% dalam jangka waktu 2½ tahun tersebut. Namun demikian, secara umum dapat dikatakan bahwa kebijaksanaan liberalisasi perbankan disertai dengan penangguhan-penangguhan pajak penghasilan atas bunga deposito dan tabungan, telah dapat meningkatkan gairah menabung dengan pesat sekali.

Selanjutnya pengerahan dana melalui lembaga perbankan itu adalah berupa sertifikat deposito yang diterbitkan oleh bank-bank penyelenggara. Jumlah sertifikat deposito yang telah diterbitkan dalam menghimpun dana tersebut khususnya pada lima tahun terakhir ini juga telah cenderung meningkat, sedangkan pada tahun 1977-1980 penghimpunan dana dengan cara tersebut dapat dikatakan sangat kecil atau hampir tidak ada sama sekali. Jumlah sertifikat deposito yang diterbitkan dan terhimpun di Sumatera Barat pada tahun 1981 cukup tinggi yaitu sebesar Rp 351 juta, kemudian menurun dengan tajam menjadi Rp 66 juta pada tahun 1982, dan tahun-tahun berikutnya cenderung meningkat yaitu menjadi Rp 292 juta (1983), Rp 403 juta (1984) dan Rp 2.426 juta (1985). Mengenai peranan dan distribusi sertifikat deposito ini menurut jangka waktunya pada periode 1981-1985 yang terbesar secara rata-rata adalah sertifikat deposito 12 bulan yaitu 39,1% dari jumlah keseluruhannya. Kemudian menyusul berturut-turut sertifikat deposito 6 bulan sebesar 34,0%, sertifikat deposito <3 bulan sebesar 13,9% dan sertifikat deposito 3 bulan sebesar 13,0 dari jumlah keseluruhannya.

Dibandingkan dengan posisi Juni 1983, maka ternyata bahwa jumlah dana sertifikat deposito 12 bulan di daerah ini pada Desember 1985 telah meningkat menjadi 27 kali lipat. Kemudian menyusul sertifikat deposito 6 bulan yang telah meningkat menjadi lebih 12 kali lipat, dan sertifikat deposito 3 bulan meningkat menjadi 5 kali lipat. Sedangkan jumlah dana sertifikat deposito < 3 bulan pada Desember 1985 hanya meningkat sebesar 54% dibandingkan dengan posisi Juni 1983. Seperti halnya pada deposito berjangka, maka perkembangan ini berarti bahwa sertifikat deposito yang dikeluarkan lembaga perbankan ini telah cukup menarik minat dan merangsang masyarakat, khususnya pihak swasta, dalam menghimpun dana bagi keperluan pembangunan, khususnya untuk menunjang kegiatan pembangunan di daerah ini.

## TABANAS DAN TASKA

Di samping melalui deposito yang dikemukakan di atas, ~~pengerahan dana~~ masyarakat diusahakan pula melalui Tabungan Pembangunan Nasional (Tabanas) dan Tabungan Asuransi Berjangka (Taska) yang mulai dilaksanakan sejak 20 Agustus 1971. Suku bunga Tabanas dan Taska ditetapkan oleh Bank Indonesia, yang semula suku bunga Tabanas adalah 18% per tahun dan Taska 15% per tahun. Tahun-tahun kemudian ketentuan-ketentuannya hanya sedikit saja mengalami perubahan, di mana ada variasi dalam penetapan suku bunganya dengan memperhatikan besarnya saldo tabungan yang tersedia.

Mulai 13 Januari 1977 suku bunga Tabanas ditetapkan 15% per tahun untuk saldo tabungan Rp 200 ribu yang pertama, sedangkan untuk saldo di atas jumlah itu adalah 6% per tahun. Suku bunga Taska juga diturunkan menjadi 9% per tahun. Perubahan berikutnya terjadi mulai 1 Juni 1983 yang berlaku hingga sekarang, yaitu di mana suku bunga Tabanas ditetapkan sebesar 15% per tahun untuk saldo tabungan Rp 1 juta yang pertama, sedangkan untuk saldo jumlah di atas itu adalah 12% per tahun. Suku bunga Taska tetap 9% per tahun, namun bila ditarik sebelum jatuh waktu, suku bunganya hanya 6% per tahun.

Tabanas dapat diklasifikasikan atas Tabanas pelajar, Tabanas pramuka, Tabanas pegawai dan Tabanas umum, sedangkan Taska hanya berupa Taska umum saja. Jika diperhatikan perkembangan posisi Tabanas dan Taska yang terhimpun di Sumatera Barat sejak tahun 1977 hingga tahun 1985 ternyata bahwa secara totalitas jumlah keseluruhannya cenderung meningkat terus, lebih-lebih sejak Juni 1983 telah cukup tinggi penanjakannya. Namun demikian, posisi Taska dan masing-masing jenis Tabanas itu menunjukkan perkembangan yang agak berbeda satu sama lainnya. Untuk jelasnya hal ini dapat dilihat dalam Tabel 3 berikut ini.

Sungguhpun jumlah pelajar dan pramuka yang menabung melalui Tabanas cukup pesat peningkatannya, akan tetapi karena jumlah tabungannya masing-masing adalah kecil, maka peranan uang tabungan Tabanas pelajar dan pramuka itu relatif sangat kecil. Demikian pula mengenai Taska, baik jumlah penabung maupun jumlah uang tabungan melalui cara ini, agak berfluktuasi tetapi dana yang terhimpun sangat kecil jumlahnya sehingga peranannya hampir tidak ada atau dapat diabaikan sama sekali. Peranan yang terbesar dalam Tabanas dari tahun 1977-1985 tetap Tabanas umum yaitu rata-rata sebesar 92,5% dari jumlah seluruh tabungan ini tiap tahun. Namun peranannya itu agak mengalami sedikit pergeseran yaitu dari 95,1% pada tahun 1977 menurun menjadi 90,3% pada tahun 1985. Peranan Tabungan Pegawai yang rata-rata 6,5% tiap tahun agak cenderung mengalami kenaikan, yaitu



Tabel 3

POSISI TABANAS DAN TASKA DI SUMATERA BARAT  
(dalam juta rupiah)

Akhir Tahun Bulan	Tabanas Pelajar + Pramuka	Tabanas Pegawai	Tabanas Umum	Taska	Jumlah
1977	1,3	115,9	2.304,9	0,8	2.422,9
1978	20,9	183,9	3.114,1	1,0	3.319,9
1979	12,9	210,0	2.902,0	0,5	3.125,2
1980	28,0	265,6	3.869,2	0,2	4.163,0
1981	36,4	354,7	5.658,9	0,1	6.050,1
1982	44,9	506,6	6.798,7	2,4	7.352,6
1983	165,5	615,3	8.800,5	3,7	9.584,8
Juni 1983	59,1	485,0	7.151,2	0,2	7.695,5
1984	308,9	1.095,7	11.611,2	0,4	13.016,2
1985	359,4	1.491,7	17.185,2	—	19.036,3

*Catatan:* Dalam Tabanas di sini termasuk Tabanas dari Kantor dan Giro Tetapi tidak termasuk Tabungan lainnya.

dari 4,8% pada tahun 1977 naik menjadi 7,8% pada tahun 1985. Demikian pula peranan uang Tabanas pegawai negeri dan pramuka yang hanya sebesar rata-rata 1,0% tiap tahun cenderung mengalami kenaikan yaitu dari hampir tidak ada pada tahun 1977 menjadi 1,9% dari jumlah seluruh jenis tabungan ini.

Perubahan-perubahan peranan dari jenis-jenis Tabanas dan Taska tersebut tidak terlepas dari perkembangan dan laju pertumbuhannya masing-masing. Dalam periode 1977-1985 secara totalitas jumlah uang Tabanas dan Taska itu telah meningkat dengan laju pertumbuhan 29,4% per tahun. Khusus Tabanas umum telah meningkat dengan laju pertumbuhan 28,5% per tahun, Tabanas pegawai 37,6% per tahun, serta Tabanas pelajar dan pramuka sejak tahun 1978 rata-rata meningkat 50,1% per tahun. Namun demikian jika ditinjau perkembangan sejak Juni 1983 hingga Desember 1985 ternyata bahwa jumlah uang Tabanas dan Taska itu secara keseluruhan telah meningkat menjadi hampir 2,5 kali lipat, Tabanas umum meningkat 2,4 kali lipat, Tabanas pelajar dan pramuka meningkat menjadi hampir 6,5 kali lipat. Sebaliknya penghimpunan dana melalui Taska cenderung mengalami kemerosotan, sehingga pada akhir Desember 1985 Taska boleh dikatakan tidak ada lagi.

Khusus mengenai Tabanas dapat dikemukakan bahwa kebijaksanaan liberalisasi perbankan Juni 1983 serta adanya kestabilan moneter yang cukup

mantap, sungguhpun suku bunga tabungannya tidak mengalami perubahan yang berarti, masih tetap cukup merangsang kearah peningkatan tabungan melalui Tabanas. Sebaliknya tabungan dalam bentuk Taska tidaklah menarik masyarakat sama sekali untuk menabung, mungkin antara lain karena suku bunganya yang sangat rendah.

## KESIMPULAN DAN IMPLIKASI

Dari uraian dan perkembangan pemupukan dana melalui perbankan sebagaimana yang dikemukakan di atas, jelaslah bahwa usaha pemerintah dan perbankan, khususnya di daerah Sumatera Barat, memberikan gambaran yang cukup mengesankan, terutama sejak berlakunya kebijaksanaan liberalisasi perbankan Juni 1983. Dana yang terhimpun yang dapat disalurkan untuk proyek-proyek pembangunan serta kegiatan dan usaha di bidang perekonomian/pembangunan, telah dapat semakin ditingkatkan. Hal ini menunjukkan bahwa pada dasarnya masih banyak dana masyarakat yang dapat dihimpun asal saja kepada para penabung diberikan perangsang dan fasilitas yang memadai untuk memobilisasi tabungan tersebut.

Sungguhpun mungkin terjadi sedikit pergeseran antar bank-bank, baik antara bank pemerintah dengan bank swasta, maupun antara bank satu sama lainnya, dalam peranannya untuk menghimpun dana melalui giro, deposito dan tabungan lainnya, namun secara keseluruhan maupun pada masing-masing bank jumlah pemupukan dana telah meningkat dengan cukup memuaskan. Struktur deposito berjangka agak mengalami sedikit pergeseran, yaitu agak bergeser dari tabungan yang berjangka panjang ke arah yang berjangka relatif lebih pendek, khususnya dari deposito 24 bulan kepada deposito 3-12 bulan. Sedangkan jenis tabungan berupa Tabanas ternyata menunjukkan bahwa Tabanas umum tetap mendominasi dan sangat menonjol. Namun demikian peranannya itu agak sedikit bergeser (sungguhpun relatif kecil saja) ke arah Tabanas pegawai dan Tabanas pelajar. Sebaliknya dana Taska yang terhimpun sangat kecil sekali, bahkan semakin merosot, sehingga dapat diabaikan sama sekali. Sehubungan dengan perkembangan itu maka pengaturan dan penyempurnaan dalam sistem deposito berjangka dan Tabanas tetap perlu mendapat perhatian, sehingga diharapkan dana yang terhimpun dari padanya tetap meningkat di masa-masa mendatang. Sedangkan sistem Taska perlu ditinjau kembali, yaitu apakah perlu ditingkatkan daya tarik dan perangsangnya, atau kalau perlu dihapuskan sama sekali karena tidak menarik dan tidak efisien lagi.

Dapat dikemukakan lebih lanjut bahwa usaha perbankan itu mempunyai dua sisi, yaitu pada sisi pertama menghimpun dana sebanyak dan seefisien



rumungkin dari masyarakat berupa giro, deposito dan simpanan lainnya. Dan pada sisi lainnya menyalurkan dana tersebut kepada para nasabah berupa kredit perbankan untuk berbagai usaha dan kegiatannya. Dalam hubungan ini bank berfungsi pula sebagai suatu badan usaha yang berusaha memperoleh keuntungan dari kegiatan "memperjualbelikan" uang tersebut, sehingga dia akan dapat hidup dan berusaha secara wajar.

Dalam mengusahakan keuntungan bank tersebut, maka prinsip dasar dalam pembentukan keuntungannya adalah terciptanya "marjin bunga," yaitu selisih antara bunga yang diterima bank dari perkreditan yang diberikannya dengan bunga yang harus dibayarkannya kepada simpanan masyarakat pada bank yang bersangkutan. Di sinilah timbulnya dilemma, yaitu pada satu pihak untuk menghimpun dana yang semakin besar dari masyarakat, maka suku bunga deposito perlu ditetapkan lebih tinggi. Akan tetapi untuk memperoleh marjin bunga yang wajar, maka suku bunga kredit yang dibebankan pada nasabah harus lebih tinggi pula. Hal ini tentulah tidak menarik dan tidak merangsang bagi para nasabah untuk menggunakan kredit dalam proyek atau usaha kegiatannya.

Sebaliknya pada lain pihak, untuk dapat merangsang terciptanya dan berkembangnya kegiatan ekonomi dan pembangunan, khususnya usaha swasta dan masyarakat, maka suku bunga kredit perbankan perlu ditekan serendah mungkin. Dengan suatu tingkat marjin bunga yang wajar, tentulah pihak perbankan hanya mampu menghimpun dana dari masyarakat dengan suku bunga yang relatif lebih rendah. Hal ini jelas tidak akan dapat mendorong atau merangsang masyarakat untuk menabung. Ini berarti bank yang bersangkutan tidak/kurang akan berhasil dalam menghimpun dana dari masyarakat untuk keperluan pembangunan, terutama dalam keadaan keuangan negara yang serba sulit seperti dewasa ini.

Sehubungan dengan hal-hal tersebut di atas, walaupun bank-bank sejak berjalannya liberalisasi perbankan mulai 1 Juni 1983 bebas bersaing dan bebas menetapkan suku bunga deposito dalam menghimpun dana, akan tetapi penerapannya perlu dilakukan dengan hati-hati, yaitu yang memberikan tingkat marjin bunga, suku bunga simpanan, dan suku bunga perkreditan yang cukup wajar dan saling menguntungkan bagi ketiga pihak yang bersangkutan. Untuk ini antara lain antar perbankan sendiri perlu pula adanya kerjasama dalam menetapkan batas-batas terendah dan tertinggi atas suku bunga simpanan dan perkreditan dalam batas kewajarannya.

Di samping hal tersebut di atas, dalam menarik dan merangsang simpanan masyarakat perlu dilakukan peningkatan kelancaran sistem dan birokrasi, penempatan "kelembagaan" bank secara lebih dekat kepada masyarakat yang

potensial untuk menabung, serta berbagai kemudahan/perangsang lainnya yang mungkin dapat lebih ditingkatkan. Selanjutnya dana yang terhimpun itu jangan sampai "nganggur" sehingga terjadi kelebihan likuiditas, baik untuk sementara maupun dalam jangka waktu yang agak lama. Dalam hubungan ini perlu peningkatan kreativitas, motivasi dan "mobilitas" para petugas perbankan dalam memperoleh proyeksi nasabahnya yang "feasible" untuk diberikan bantuan perkreditan. Dan sejalan dengan itu perlu diberikan kemudahan birokrasi dan fasilitas lainnya secara lebih baik dalam batas-batas yang wajar dan bijaksana.

#### SUMBER DATA DAN INFORMASI

Bank Indonesia (Pusat), *Laporan Tahunan 1984/1985*

Bank Indonesia (Pusat), *Laporan Mingguan*, no. 1403, 27 Maret 1986.

Republik Indonesia, *Bahan-bahan Tentang Nota Keuangan dan RAPBN Tahun 1986/1987*.

Bank Indonesia Padang, *Data Statistik Perbankan Sumatera Barat*, Triwulan IV/1983 dan Triwulan IV/1985.



# **Kajian Dinamika Sistem Pertanian sebagai Dasar Usaha Menuju Penganekaragaman Pangan**

Djoko PRAJITNO\*

## **PENDAHULUAN**

Berbagai faktor pembatas dijumpai dalam usaha peningkatan produksi pertanian, khususnya tanaman pangan. Sebagai contoh, makin menyempitnya luas pemilikan lahan pertanian yang bermutu tinggi. Tanpa terobosan teknologi baru, boleh dikatakan usaha peningkatan produksi tersebut akan mencapai suatu tingkat "leveling off." Memang beberapa teknologi canggih seperti hidroponika diharapkan dapat memberikan jawaban. Tetapi teknologi tersebut masih merupakan teknologi "mahal" dan sulit diterapkan pada areal yang luas, secara besar-besaran. Demikian pula, usaha perluasan areal selalu menghadapi berbagai masalah, terutama di lahan-lahan marginal.

Di samping itu, kebutuhan akan sumber karbohidrat maupun protein nabati yang lain juga dirasakan semakin mendesak. Usaha penganekaragaman pangan melalui sistem pertanian beragam makin dirasakan kepentingannya. Sistem monokultur, walaupun harus diakui keberhasilannya dalam meningkatkan produksi pangan di lahan beririgasi, tetapi sistem ini memiliki pula kelemahannya. Penelitian di IRRI selama delapan tahun berturut-turut menunjukkan bahwa lahan kering yang ditanami padi secara terus-menerus, akan menurun potensinya (Ventura *et al.*, 1984). Hal yang sama juga dijumpai pada tanaman jagung dan kacang hijau. Potensi lahan dapat ditingkatkan dengan pengaturan sistem pertanaman yang tepat.

Bila sumberdaya pertanian yang tersedia semakin terbatas, maka kunci usaha peningkatan produksi akan terletak pada adanya interaksi antara berbagai bentuk usaha tani yang saling mendukung sifatnya. Akan tetapi, kurang-

---

\*Staf Pengajar Fakultas Pertanian Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta.

nya informasi tentang prinsip dasar sistem pertanian, merupakan kendala utama dalam usaha kita menentukan strategi penelitian untuk menentukan cara peningkatan produksi. Dalam hal ini harus dilakukan pendekatan secara sistem untuk memperoleh informasi yang tepat tentang dinamika sistem pertanian dari wilayah yang akan dikembangkan.

## SISTEM DAN PENDEKATAN SISTEM

Kata "sistem" akhir-akhir ini merupakan istilah yang paling populer dan hampir selalu digunakan pada setiap pembicaraan dalam berbagai disiplin ilmu pengetahuan. Tetapi bila kita tengok definisi "sistem" pada berbagai pustaka, ternyata sangat bervariasi (lihat: Bertalanffy, 1968; Zadeh dan Polak, 1969; Dent dan Anderson, 1971; Director dan Rohrer, 1972; Aguilar, 1973; Park dan Mantsch, 1973; Gordon, 1980; Fitzgerald *et al.*, 1981; Nagrath dan Gopal, 1982).

Hingga saat ini tidak terdapat persetujuan yang tuntas tentang istilah "sistem" ini. Namun demikian, hampir semua definisi sistem mengandung konsep "interaksi" antarfaktor dalam menentukan kesudahan akhir.

Suatu sistem pada dasarnya tersusun dari tiga komponen utama yaitu (1) *input*, (2) struktur dan (3) *output*. Atas dasar komponen mana yang tidak tersedia dalam sistem tersebut, kita mengenal tiga macam tipologi dari sistem ialah; (1) analisis sistem, (2) perancangan sistem (*system design*) dan (3) pengelolaan serta pengendalian sistem (*system management and control*). Tabel 1 memperlihatkan gambaran dari ketiga macam tipologi tersebut.

Tabel 1

TIPOLOGI SUATU SISTEM

Sistem	<i>Input</i>	Struktur	<i>Output</i>
1. Analisis	*	*	?
2. Perancangan	*	?	*
3. Pengendalian- Pengendalian	?	*	*

Yang dimaksud dengan pendekatan sistem di sini ialah metodologi yang digunakan untuk menggambarkan suatu sistem dan sifat (dinamik) dari sistem tersebut. Kebanyakan pendekatan sistem bersifat multidisiplin. Pendekatan sistem biasanya meliputi langkah-langkah sebagai berikut:



1. Mencirikan komponen penyusun suatu sistem,
2. Mengkaji karakter dari setiap komponen,
3. Menyusun model yang menyatakan atau menggambarkan interaksi antara komponen yang satu dengan yang lain,
4. Berdasar pada model yang disusun, mengkaji karakter sistem secara menyeluruh.

Secara matematik, pendekatan sistem dapat dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Pendekatan Sistem} \geq \sum_{i=1}^8 x_i$$

di sini:

- $x_1$  = metodologi bagi perencanaan, pengelolaan dan pengendalian sistem tersebut.
- $x_2$  = tim multidisiplin.
- $x_3$  = organisasi
- $x_4$  = teknik penyusunan model matematika
- $x_5$  = pemikiran non-kuantitatif dari setiap disiplin ilmu
- $x_6$  = teknik optimasi
- $x_7$  = teknik simulasi
- $x_8$  = penggunaan komputer dan seterusnya.

## DINAMIKA SISTEM PERTANIAN

Dinamika sistem pertanian dari suatu wilayah yang akan dikembangkan, dapat dipelajari melalui asumsi bahwa sistem pertanian yang telah ada di wilayah tersebut pada dasarnya merupakan ekspresi dari reaksi manusia (dalam hal ini petani setempat) terhadap lingkungannya, dalam usaha mereka untuk mempertahankan hidupnya. Kemudian dikaji komponen-komponen penyusun lingkungan tersebut serta kaitannya satu dengan yang lain. Dari sini akan dapat diketahui bagian-bagian dari komponen tersebut yang masih dapat diperbaiki dan dikembangkan, serta ditentukan skala prioritas untuk praktek pelaksanaannya nanti. Salah satu teknik untuk menentukan skala prioritas pembangunan yang cukup sederhana ialah dengan menerapkan "hukum minimum dari Liebig" dalam arti luas. Artinya, perbaikan yang dilakukan terhadap faktor yang terdapat dalam kondisi minimum pasti akan memberikan reaksi berupa tambahan hasil atau perbaikan yang terbesar per unit input yang dimasukkan. Dengan kata lain, memberikan nilai efisiensi yang tertinggi. Kesimpulannya, faktor yang dalam kondisi minimum perlu mendapat prioritas tertinggi dalam usaha kita melakukan pembangunan pertanian di suatu wilayah dalam rangka penganeekaragaman pangan.

Tujuan utama petani dalam usaha peningkatan produksi pertaniannya ialah menambah pendapatan usaha tani mereka. Kebanyakan dari mereka juga berusaha mengurangi risiko kegagalan dalam memenuhi kebutuhan keluarga. Untuk mencapai tujuan tersebut petani berusaha memformulasikan teknologi yang mereka anggap cocok. Proses pemilihan teknologi ini dengan sendirinya dipengaruhi oleh berbagai faktor maupun kondisi lingkungan usaha tani mereka.

Kondisi lingkungan petani dapat didefinisikan sebagai komposisi dari berbagai faktor yang berpengaruh terhadap proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh petani dalam memilih atau menentukan teknologi yang digunakannya (Byerlee *et al.*, 1980). Termasuk dalam kondisi lingkungan ini ialah faktor alam (biofisik) dan sosial ekonomi. Faktor sosial ekonomi dapat dipisahkan ke dalam dua bagian, (1) yang bersifat internal, yaitu faktor yang dapat dikendalikan oleh petani seperti tujuan usaha tani, sumberdaya dan sebagainya, dan (2) yang bersifat eksternal, merupakan faktor yang tidak dapat dikendalikan oleh petani, misalnya pasar. Berbagai faktor yang berpengaruh pada proses pengambilan keputusan oleh petani, disajikan dalam bentuk diagram blok seperti terlihat dalam Gambar 1.

Karena sasaran dari program pengembangan sistem usaha tani pada dasarnya adalah petani itu sendiri, maka dalam melakukan identifikasi persoalan dan kendala yang dihadapi oleh petani, harus diketahui bentuk hubungan fungsional dari praktek budidaya tanaman yang dilakukan oleh petani pada suatu wilayah sebagai fungsi dari faktor alam (bio-fisik) dan faktor sosial ekonomi, yang secara matematik dapat dinyatakan sebagai berikut:

$$\text{Budidaya} = f(\text{bio-fisik, sosek}) \quad (2)$$

Dalam usaha kita untuk mendapatkan teknik budidaya yang tepat bagi suatu wilayah atau lingkungan bio-fisik tertentu, maka perhatian harus dipusatkan pada hubungan saling tindak antara vektor sosial ekonomi dan bio-fisik dalam persamaan (2) di atas, serta pengaruhnya terhadap teknik budidaya.

Sebagai contoh, misalkan pemerintah memberikan bantuan kredit usaha tani pada suatu wilayah, ini berarti kita mengubah persamaan (2) di atas menjadi:

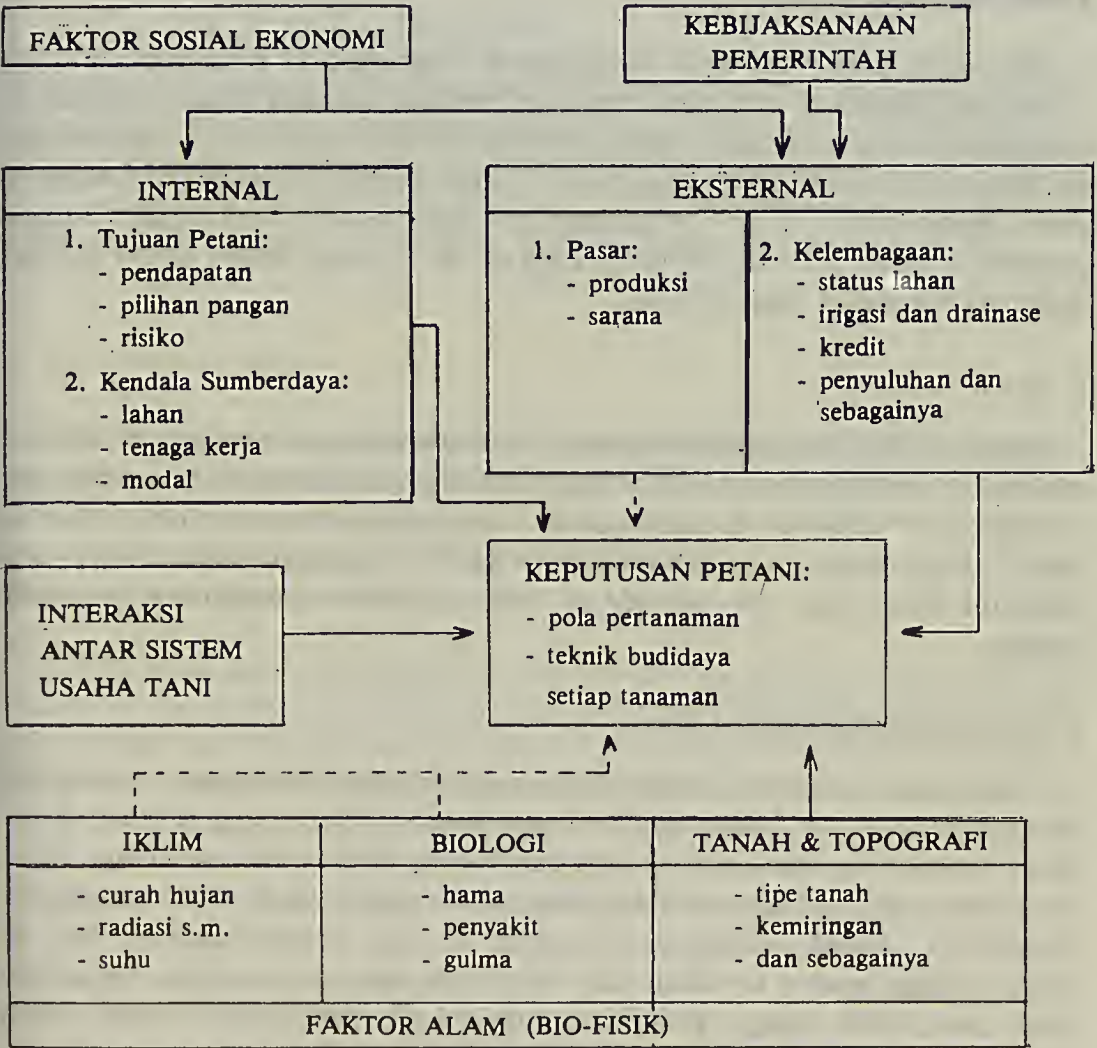
$$(\text{Budidaya}) = f_i [(\text{bio-fisik}) / (\text{sosek})_i] \quad (3)$$

yang artinya, kita mencoba mengevaluasi hubungan antara vektor bio-fisik dengan budidaya pertanian dalam kondisi sosial ekonomi  $i$  (ada bantuan kredit).



Gambar 1

BERBAGAI FAKTOR YANG BERPENGARUH TERHADAP PROSES PEMILIHAN TEKNOLOGI BUDIDAYA PERTANIAN YANG DILAKUKAN OLEH PETANI



Keterangan:----->: Faktor yang biasanya merupakan sumber ketidakpastian dalam proses pengambilan keputusan.

dit usaha tani) untuk mendapatkan teknik budidaya pertanian yang tepat. Demikian pula sebaliknya, bila keadaan bio-fisik yang diubah (misalnya, pembangunan jaringan irigasi yang baru, reklamasi lahan dan sebagainya).

Uraian berikut ini berusaha mengemukakan hubungan antara berbagai faktor yang berpengaruh terhadap proses pemilihan teknologi budidaya pertanian yang dilakukan oleh petani di suatu wilayah.

### **Faktor Bio-fisik (Alam)**

Biasanya, faktor bio-fisik berpengaruh dalam proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh petani melalui berbagai kendala biologi yang terdapat pada tanaman. Sebagai contoh, distribusi curah hujan mempengaruhi proses penentuan waktu tanam yang tepat. Demikian pula keadaan iklim ataupun cuaca memberikan unsur ketidakpastian dari kondisi lingkungan. Dengan sendirinya unsur ini harus diperhitungkan oleh petani dalam usaha mereka memperkecil risiko yang terjadi.

#### *1. Iklim*

Faktor iklim yang paling berpengaruh terhadap keputusan petani ialah curah hujan. Jumlah hujan tahunan dan distribusinya berpengaruh terhadap potensi produksi tanaman di suatu daerah, lama masa pertanaman dan waktu tanam. Variasi curah hujan tahunan berpengaruh terhadap tingkat risiko yang dihadapi oleh petani dan periode di waktu persoalan pengelolaan mungkin timbul.

#### *2. Tanah dan Topografi Lahan*

Perbedaan kesuburan tanah dan topografi lahan berpengaruh terhadap praktek pengelolaan usaha tani. Sebagai contoh, lahan yang terletak di dataran rendah memiliki masa pertanaman yang lebih panjang, tetapi risiko yang lebih tinggi terhadap kemungkinan risiko tergenang di musin penghujan. Sebaliknya, daerah perbukitan mungkin kurang menguntungkan bagi tanaman dalam musim kemarau dan risiko terhadap kemungkinan terjadinya erosi yang lebih tinggi. Demikian pula teknik pengolahan tanah sangat dipengaruhi oleh tekstur tanah dan topografi lahan di wilayah tersebut.

#### *3. Hama, Penyakit dan Gulma*

Timbulnya penyakit tanaman dan serangan hama biasanya sangat berkaitan dengan kondisi iklim setempat. Variasi dalam kemungkinan timbulnya penyakit tanaman dan serangan hama merupakan faktor yang perlu diperhitungkan dalam mengkaji besarnya risiko yang dihadapi petani. Praktek budidaya yang dilakukan oleh petani biasanya berkaitan erat dengan persoalan hama atau penyakit tanaman. Sebagai contoh, petani mungkin mengikuti pergiliran tanaman tertentu dalam kaitannya dengan usaha mengurangi peluang terjadinya penyakit tanaman dan serangan hama.



## Faktor Sosial Ekonomi Eksternal

Berikut ini beberapa faktor sosial ekonomi tidak dikuasai oleh petani tetapi berpengaruh terhadap proses pemilihan teknologi budidaya yang dijalankannya.

### 1. Struktur dan Organisasi Masyarakat

Kajian terhadap fungsi pimpinan desa (lurah maupun para pimpinan informal) dan organisasi tata pemerintahan, sangat bermanfaat bagi usaha memahami pola distribusi sumber daya antarpetani. Kajian tersebut juga berguna untuk menentukan petani yang dapat diajak bekerjasama dalam menyelenggarakan petak demonstrasi di lapangan bagi kepentingan penyuluhan.

### 2. Infrastruktur Fisik

Kondisi jalan dan transportasi, terutama di musim penghujan sangat berpengaruh terhadap pengangkutan sarana produksi maupun hasil usaha tani.

### 3. Pemasaran Hasil

Tersedianya pasar berpengaruh terhadap proses penyimpanan dan strategi penjualan oleh petani, maupun besarnya risiko yang berkaitan dengan pendapatan tunai, dan pemenuhan kebutuhan sendiri. Berbagai faktor harus dipertimbangkan, antara lain saluran pemasaran hasil setiap tanaman, variasi harga musiman dan tahunan, perbedaan harga antara tingkat produsen dan konsumen, kebijaksanaan harga dari pemerintah, tersedianya fasilitas pemrosesan seperti "rice mill," serta kesempatan untuk menjual produk sekunder.

### 4. Pasaran Tenaga Kerja

Tersedianya tenaga kerja dan kesempatan kerja di luar bidang pertanian akan sangat berpengaruh dalam identifikasi kendala tenaga kerja di bidang pertanian maupun alternatif kesempatan kerja lainnya. Hal ini akan berpengaruh pula terhadap waktu tanam maupun waktu panen yang biasanya membutuhkan jumlah tenaga kerja yang cukup tinggi.

### 5. Pasaran Sarana Produksi

Informasi tentang berbagai saluran distribusi sarana produksi, harga maupun kecenderungan harga serta ketersediaannya sangat penting untuk

mengkaji penggunaan sarana produksi dan komponen teknologi lainnya yang tergantung pada sarana produksi tersebut.

#### *6. Status Lahan dan Pola Pemukiman*

Status lahan selalu berpengaruh terhadap teknik budidaya tanaman. Lahan pertanian yang disewa mungkin mengakibatkan teknik budidaya tanaman yang lebih intensif. Sebaliknya lahan yang diperoleh melalui perjanjian bagi hasil, dapat berakibat pengelolaan tanaman yang kurang intensif. Demikian pula, petak lahan yang terpencair letaknya, mendorong ke arah timbulnya sistem pertanaman yang lebih kompleks. Tanaman yang membutuhkan pemeliharaan yang intensif biasanya ditanam di petak lahan yang lebih dekat dengan desa atau rumah.

#### *7. Kredit*

Informasi tentang ketersediaan kredit dan ongkos untuk mendapatkannya, baik untuk kredit bank maupun sumber informal seperti pelepas uang, pengijon, dan sebagainya, sangat penting dalam analisis kemampuan petani untuk membeli sarana produksi yang dibutuhkannya, menyewa tenaga kerja maupun penentuan untuk menjual langsung atau menunda penjualan hasil produksinya.

#### *8. Penyuluhan*

Dalam kajian ini perlu diuji pula rekomendasi yang diberikan oleh petugas penyuluh pertanian setempat, untuk menduga tingkat pengertian petani terhadap rekomendasi tersebut. Kemudian atas dasar penalaran petani dapat ditentukan komponen teknologi mana yang teradapsi, mana yang ditolak serta sebab-sebabnya mengapa ditolak. Informasi semacam ini jelas akan sangat bermanfaat bagi usaha untuk memahami berbagai faktor penting yang berpengaruh terhadap keputusan petani dalam memilih komponen teknologi budidaya pertanian yang dianjurkan.

#### *9. Perubahan Keadaan Sosial Ekonomi*

Perubahan sistem usaha tani pada dasarnya sangat ditentukan oleh adanya perubahan keadaan sosial ekonomi suatu daerah. Perubahan ini sangat penting dalam mengkaji tingkat harga yang harus dibayar ataupun yang harus di-



terima oleh petani, serta pengaruhnya terhadap tingkat pengelolaan dan kombinasi usaha yang dilakukan oleh para petani.

### *10. Kebijaksanaan Pemerintah*

Kondisi sosial ekonomi eksternal dari petani sangat dipengaruhi oleh berbagai kebijaksanaan pemerintah dan implementasinya. Oleh karena itu sangatlah penting untuk mengetahui bagaimana misalnya, pengaruh kebijaksanaan pemerintah terhadap harga atau distribusi sarana produksi.

## **Faktor Sosial Ekonomi Internal**

### *1. Tujuan Petani*

Tujuan utama sebagian besar petani ialah meningkatkan pendapatan usaha tani mereka. Tujuan ini dicapai melalui usaha peningkatan produktivitas sumberdaya lahan, modal dan tenaga kerja. Tujuan peningkatan pendapatan ini juga sangat tergantung pada pilihan bahan pangan yang diinginkan maupun risiko yang harus dihadapi.

*Konsumsi Pangan dan Pilihan Pertanaman:* Bila pilihan akan tanaman merupakan bagian utama dalam konsumsi rumah tangga, maka pilihan dan pola konsumsi keluarga perlu dikaji lebih mendalam. Dalam hal ini maka pola konsumsi keluarga akan berpengaruh terhadap pola pertanaman, pemilihan varietas dan sebagainya. Kebanyakan petani juga membudidayakan tanaman yang bersifat cadangan bila tanaman utama yang diusahakannya gagal.

*Risiko:* Kajian terhadap teknik budidaya pertanian di suatu wilayah sangat membutuhkan informasi tentang risiko yang harus dihadapi petani, serta strategi pengelolaan yang dilakukan untuk mengatasinya. Unsur ketidakpastian dapat timbul, baik akibat pengaruh bio-fisik maupun pengaruh sosial ekonomi.

### *2. Kendala Pada Sumberdaya*

*Lahan:* Sumberdaya lahan yang dimiliki oleh petani berpengaruh terhadap pola pergiliran tanaman, pengelolaan tanah (misalkan pemanfaatan pupuk kandang) maupun kemungkinan penetrapan mekanisasi. Pertumbuhan penduduk menyebabkan timbulnya tekanan yang cukup kuat terhadap ketersediaan lahan. Menurut Byerlee *et al.* (1980), intensitas pertanaman dan naiknya nilai sewa lahan dapat digunakan sebagai ukuran kelangkaan lahan. Di daerah

yang lahan pertaniannya mulai menyempit penelitian tentang kesuburan tanah, efisiensi air dan sistem pertanaman sangat diperlukan. Dalam hal ini perlu dikaji hubungan antara variasi sistem pertanaman dengan kepadatan penduduk, serangan hama atau tumbuhnya penyakit, topografi dan tipe tanah.

*Modal Tunai:* Pada kebanyakan petani kecil, tersedianya modal tunai menjadi kendala utama dalam penggunaan sarana produksi yang baru. Aktivitas petani biasanya merupakan refleksi dari adanya kendala modal dalam bentuk tunai ini. Kekurangan uang tunai dapat mengakibatkan dijualnya seluruh produksi pangan begitu panen selesai dengan harga yang rendah; kemudian di lain waktu membeli bahan kebutuhan pangannya dengan harga yang cukup tinggi.

*Tenaga Keluarga:* Tenaga kerja keluarga merupakan salah satu sarana produksi yang utama bagi kebanyakan petani kecil. Kekurangan tenaga yang sifatnya musiman, dapat mengakibatkan dampak negatif terhadap pelaksanaan budidaya tanaman. Keadaan ini dapat diukur melalui (1) determinasi periode sibuk dalam satu tahun dan bentuk aktivitas dalam periode tersebut. (2) Determinasi periode di waktu petani terpaksa menyewa tenaga kerja dari luar dan tipe pekerjaan yang harus dilakukan. Keterangan semacam ini penting untuk menjelaskan berbagai teknik budidaya yang dilakukan oleh petani seperti tanggal tanam yang diatur secara bergiliran, persoalan gulma yang timbul akibat kurangnya tenaga kerja untuk penyiangan.

*Modal:* Modal pada kebanyakan petani dapat terdiri atas peralatan, hewan dan sebagainya. Inventarisasi terhadap barang-barang yang dimiliki petani dan penggunaannya akan sangat berguna, mengingat intensitas budidaya pertanian yang dilakukan oleh petani yang memiliki sendiri barang-barang tersebut akan berbeda dengan mereka yang hanya menyewa.

### **Interaksi Sistem Usaha Tani**

Interaksi antar berbagai sistem usaha tani timbul akibat adanya usaha dari petani untuk mengelola sumberdaya yang tersedia dalam mencapai tujuan mereka, di samping usaha mengurangi risiko kegagalan yang mungkin terjadi. Interaksi dalam sistem usaha tani timbul bila produk dari salah satu kegiatan digunakan dalam kegiatan produksi yang lain. Contoh yang paling umum dari adanya interaksi ini ialah antara usaha peternakan dan budidaya tanaman.

Berbagai interaksi juga timbul akibat adanya kompetisi terhadap sumberdaya yang langka. Di berbagai daerah yang ditanam lebih dari satu macam ta-



anaman per tahun, tanaman berkompetisi satu sama lain dalam memperebutkan lahan maupun waktu. Tanaman tertentu mungkin terpaksa ditanam pada saat yang kurang tepat karena petani harus menunggu saat panen dari tanaman sebelumnya. Demikian pula, berbagai kegiatan usaha tani harus bersaing untuk mendapatkan tenaga kerja dan modal tunai yang langka.

Pengertian adanya saling pengaruh atau interaksi terhadap berbagai kegiatan pertanian ini, juga sangat penting dalam kaitannya dengan proses pemilihan teknologi baru. Berbagai komponen teknologi baru perlu dievaluasi pengaruhnya terhadap misalnya kebutuhan tenaga kerja dalam periode waktu tertentu, ketersediaan makanan ternak dan sebagainya.

Bentuk informasi yang dibutuhkan dari salah satu komponen sistem usaha tani pada dasarnya sangat tergantung pada bentuk sistem interaksi dari komponen tersebut dan pengaruhnya terhadap teknik budidaya tanaman yang dipelajari. Jelas tidaklah mungkin untuk menyusun daftar sistem interaksi tersebut mengingat jumlahnya yang sangat besar, sangat tergantung dari sudut pandang peneliti. Sebagai pedoman untuk menyusun daftar tersebut dapat digunakan kalender aktivitas usaha tani secara keseluruhan seperti tanggal tanam, pemberantasan gulma, panen, dan sebagainya. Demikian juga aktivitas bagi usaha peternakan yang dijalankan.

## KESIMPULAN

Dari uraian di muka, dapatlah disimpulkan bahwa pada dasarnya:

1. Usaha penganekaragaman pangan dapat dicapai melalui usaha pengembangan sistem pertanian beragam.
2. Dalam usaha pengembangan sistem pertanian beragam di suatu wilayah, perlu diperhatikan sistem pertanian yang telah ada di wilayah tersebut. Bentuk sistem pertanian beragam yang akan dikembangkan sebaiknya merupakan pengembangan atau perbaikan dari sistem yang telah ada dan bukan merupakan sistem yang sama sekali baru bagi petani setempat, kecuali dalam keadaan yang sangat terpaksa.
3. Sistem pertanian di suatu wilayah pada dasarnya merupakan ekspresi dari reaksi manusia (petani) terhadap lingkungannya, dalam usaha mereka untuk mempertahankan hidup.
4. Dalam mengkaji sistem pertanian di suatu wilayah, perhatian utama harus ditekankan pada sistem interaksi antara berbagai faktor lingkungan yang mempengaruhi proses pemilihan teknologi budidaya pertanian yang dilakukan oleh petani setempat.

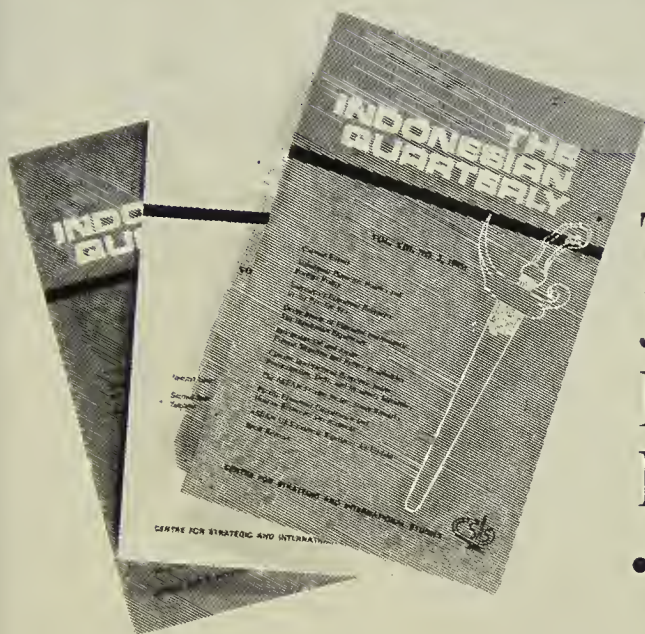
5. Perbaikan terhadap faktor lingkungan yang dalam kondisi atau posisi minimum merupakan cara yang paling efisien dalam usaha membangun wilayah yang bersangkutan.
6. Sistem polikultur (sistem pertanian beragam) jauh lebih baik dari sistem monokultur terutama bila ditinjau dari sudut usaha pelestarian lingkungan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Aguilar, R.J., *Systems Analysis and Design* (New Jersey: Prentice Hall Inc. 1973), 405p.
- Bertalanffy, L.V., *General System Theory-Foundations, Development and Applications* (Harmondsworth: Penguin Books Ltd., 1968), 311p.
- Byerlee, D., M. Collinson, R. Perin, D. Winkelmann, S. Biggs, J.C. Martinez, L. Harrington and A. Benyamin, *Planning Technologies Appropriate to Farmers - Concept and Procedures* (Mexico City: CIMMYT, 1980), 71p.
- Dent, J.B. dan J.R. Anderson, *Systems Analysis in Agricultural Management* (New York: John Wiley & Sons Ltd., 1971), 394p.
- Director, S.W. dan R.A. Rohrer, *Introduction to Systems Theory* (Tokyo: McGraw Hill - Kogakusha Ltd., 1972), 441p.
- Fitzgerald, J., A.F. Fitzgerald dan W.D. Stallings, *Fundamentals of Systems Analysis* (New York: John Wiley & Sons., 1981), 590p.
- Gordon, G., *System Simulation* (New Delhi: Prentice-Hall of India Ltd., 1980), 324p.
- Nagrath, I.J., dan M. Gopal, *Systems, Modelling and Analysis* (New Delhi: Tata McGraw-Hill Pub. Co., 1982), 647p.
- Park, G.L. dan T.J. Manetsch, *System Analysis and Simulation with Application to Economic and Social Systems* (Michigan State Univ., 1973), 379p.
- Ventura, E., I. Watanabe, H. Komada, M. Nishio, A. De La Cruz dan M. Castillo, *Soil Sickness Caused by Continuous Cropping of Upland Rice, Mung Bean and Other Crops* (Los Banos: IRRI Research Paper Series No. 99, 1984), 13p.
- Zadach, L.A. dan E. Polak, *System Theory* (New Delhi: Tata McGraw Hill Pub. Co., 1969), 521p.



# The Indonesian Quarterly



## The Outstanding Journal on Indonesian Problems

- The journal for scholars, diplomats, and journalists on Indonesian problems and related issues
- Keep you up-to-date
- Mostly by Indonesian writers
- Published since 1972 in January, April, July and October.

CSIS also publishes an Indonesian Journal ANALISA and books on socio-economic and international affairs:

- **Trends in Marketing,**  
*J. PANGLAYKIM.*
- **Law in Indonesia,** *SOEBEKTI*
- **Golkar: Functional-Group Politics in Indonesia**  
*Julian M. BOILEAU*
- **Pacific Economic Cooperation: The Next Phase,**  
*Hadi SOESASTRO and HAN Sung-joo (Eds.)*



Centre for Strategic and International Studies  
Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160.  
Phone : 356532-35. Telex : 45164 CSIS 1A.